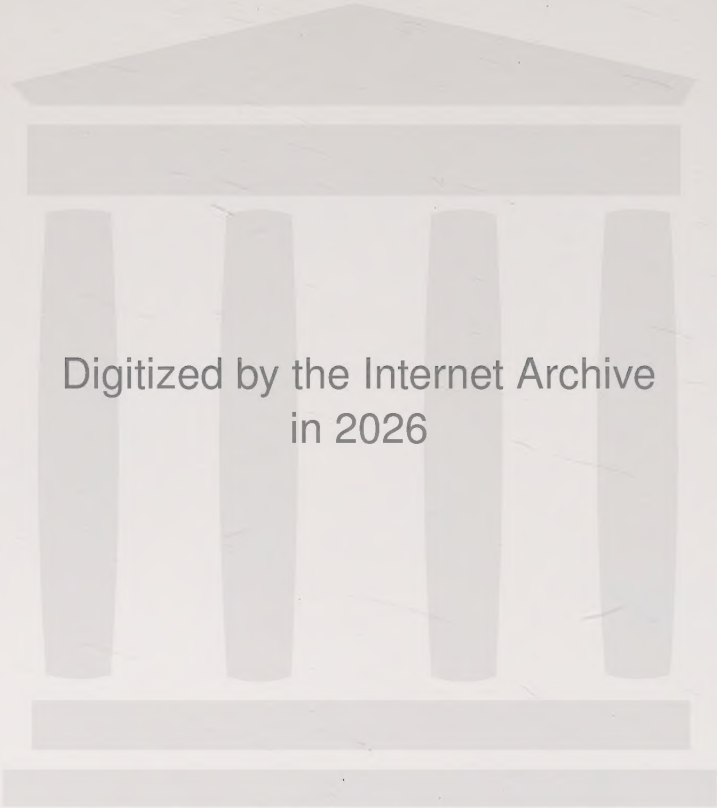
PROBLEME UND METHODEN DER PRIVATISIERUNG ERWERBSWIRTSCHAFTLICHER ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN IN ENTWICKELTEN VOLKSWIRTSCHAFTEN MIT ÜBERWIEGEND MARKTWIRTSCHAFTLICHER ORDNUNG

von

Diplom-Volkswirt Reiner Hofmann 1963

Berlin

~~1965~~


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548012_0012

PROBLEME UND METHODEN DER PRIVATISIERUNG ERWERBSWIRTSCHAFTLICHER ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN IN ENTWICKELTEN VOLKSWIRTSCHAFTEN MIT ÜBERWIEGEND MARKTWIRTSCHAFTLICHER ORDNUNG

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen
Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Diplom-Volkswirt Reiner Hofmann
aus Berlin

Berlin 1965

R.U.L.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Dekan: Professor Dr. Klaus v. Wysocki
Erstgutachter: Professor Dr. Karl C. Thalheim
Zweitgutachter: Professor Dr. Dr. Helmut Arndt
Tag der mündlichen Prüfung: 7. Dez. 1963

M E I N E N E L T E R N

INHALTSVERZEICHNIS

A. E i n l e i t u n g — Seite

Themenabgrenzung und Fragestellung — 1

B. E r s t e r H a u p t t e i l

Der theoretische Aspekt erwerbswirtschaftlicher Staatstätigkeit und der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen der öffentlichen Hand — 7

I. Definitionen und Abgrenzung

1. Der Begriff des erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmens und dessen Abgrenzung von den übrigen Bereichen betrieblicher Staatstätigkeit — 8

2. Der Begriff der Privatisierung — 15

II. Ordnungspolitische Grundkonzeption und wirtschaftliche Staatstätigkeit — 19

1. Staatsbetriebe mit öffentlichen Funktionen — 23

2. Staatsbetriebe ohne öffentliche Funktionen (Erwerbsbetriebe) — 26

III. Die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als Mittel staatlicher Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik und ihre instrumentale Bedeutung in einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft — 30

1. Das Ziel der Einnahmenerzielung bzw. das fiskalische Gewinnmotiv — 34

2. Wirtschaftspolitische Zielsetzungen — 37

a. Das Ziel der Preis- und Wettbewerbspolitik — 38

b. Die konjunktur- und beschäftigungspolitische Zielsetzung — 42

Seite

3. Sozialpolitische Zielsetzungen 47

4. Staatspolitische Zielsetzungen 49

5. Zusammenfassende Beurteilung 51

IV. Grundlegende Zielkonzeptionen der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen 54

1. Die ordnungspolitischen Zielsetzungen der Privatisierung 57

2. Die sozial- und eigentumspolitischen Zielsetzungen einer Privatisierungspolitik 64

3. Das Mittel der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen als Problem einer ordnungspolitischen Kategorisierung 74

C. Zweiter Hauptteil

Mögliche Formen der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen und deren Beurteilung hinsichtlich der ordnungs-, eigentums- und sozialpolitischen Zielsetzungen 77

I. Die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung der privatwirtschaftlichen Unternehmenskonzentration 79

1. Der Verkauf von erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen an private Wirtschaftssubjekte (Einzelpersonen, Personengruppen, privatwirtschaftliche Unternehmen) 82

2. Freier Verkauf des Aktienkapitals 90

II. Die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen unter besonderer Berücksichtigung des Eigentumsstreuungsaspektes 93

Seite

1. Privatisierung in der Form der Ausgabe von Kleinaktien 99

a. Die Volksaktie 106

b. Die Belegschaftsaktie 113

2. Die Privatisierung des Aktienkapitals über zu bildende bzw. bestehende Investmentgesellschaften 118

III. Privatisierung in der Form der Stiftung 125

IV. Die Teilprivatisierung 130

D. Dritter Hauptteil

Ergebnisse und Möglichkeiten einer Privatisierungspolitik in den Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs 135

I. Das Privatisierungsproblem in der Bundesrepublik Deutschland

1. Die Wirtschafts- und Eigentumsordnung und das Problem der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland 138

2. Ergebnisse der bisherigen Privatisierungspolitik 146

a. Die Teilprivatisierung der Preussag einschließlich der Vereinigten Tanklager AG 147

b. Die Teilprivatisierung des Volkswagenwerkes 156

c. Der Verkauf weiterer Bundesbeteiligungen 168

3. Das Vermögen des Bundes an Unternehmen und deren Eignung für eine Privatisierung

a. Der Konzern der Vereinigten Elektrizitäts- und Bergwerks AG (Veba) 177

b. Die Vereinigten Industrie-Unternehmungen AG (Viag) 188

Seite

c. Die Salzgitter AG 193

d. Weitere Unternehmen bzw. Beteiligungen des Bundes 199

4. Zusammenfassende Beurteilung 203

II. Die Probleme der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen in Österreich 207

1. Wirtschaftsordnung und erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit in der österreichischen Volkswirtschaft 209

2. Ausprägung und Bedeutung der Volksaktie in Österreich 223

3. Das erwerbswirtschaftliche Vermögen des österreichischen Bundes - vollzogene Privatisierungen und Möglichkeiten einer Privatisierungspolitik 233

E. S c h l u ß b e t r a c h t u n g e n 243

V o r w o r t

Anlaß zu der vorliegenden Untersuchung war der Gedanke, daß die Privatisierungen erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen, wie sie nach dem zweiten Weltkrieg in einigen Volkswirtschaften marktwirtschaftlicher Prägung durchgeführt worden sind, wirtschaftspolitisch ein Phänomen darstellen, das nicht der bis in die jüngste Zeit vorherrschenden Tendenz der Ausdehnung staatlicher Betätigung auf allen Gebieten entspricht. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, daß derartige Veräußerungen staatlicher Erwerbsunternehmen zwar schon früher, z.B. in der nachmerkantilistischen Zeit, stattgefunden haben. Seit dem Scheitern des uneingeschränkten Liberalismus gegen Ende des 19. Jahrhunderts erfuhr jedoch auch die direkte Wirtschaftsbetätigung des Staates in den meisten Ländern wiederum eine ständige Ausdehnung. Den neueren Bestrebungen auf diesem Gebiet liegt aber nicht nur der Gedanke zugrunde, daß eine derartige Betätigung dem Aufgabenbereich des Staates nicht immer adaequat ist, sondern es wird versucht, das vorhandene Wirtschaftsvermögen den allgemeinen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen dienstbar zu machen.

Das Anliegen dieser Arbeit ist demnach einerseits darin zu sehen, diese Tendenz und damit die Privatisierungen erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen als gesellschafts- und wirtschaftspolitisches Mittel zu analysieren, denn erst auf der Grundlage einer derartigen Untersuchung ist eine ordnungspolitische Einordnung möglich. Andererseits soll mit Hilfe empirischen Materials versucht werden, die ordnungspolitischen Konsequenzen und die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten und Grenzen des Mittels der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen aufzuzeigen. Die Aktualität des Themas bringt es mit sich, daß vor allem die Ausführungen, die auf empirischem Material aufbauen, in zeitlicher Hinsicht einer Begrenzung unterliegen müssen.

Die Arbeit wurde im Frühjahr 1963 abgeschlossen und anschließend als Dissertation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin eingereicht.

Meinem sehr verehrten Lehrer Herrn Prof. Dr. Thalheim schulde ich besonderen Dank für die mir erwiesene großzügige Unterstützung. Herr Prof. Thalheim war so freundlich, das vorgeschlagene Thema anzunehmen und mir durch die laufende Betreuung und wertvolle Anregungen während des Entstehens der Arbeit und eine kritische Durchsicht nach der Fertigstellung sehr wertvolle Hilfe zu leisten.

Auch Herrn Prof. Dr. Dr. Arndt als Zweitgutachter bin ich sehr dankbar für seine kritischen Anregungen, die mir vor allem hinsichtlich der mit dem Konzentrationsphänomen zusammenhängenden Probleme sehr wertvoll gewesen sind.

Berlin, im Februar 1964

Reiner Hofmann

A. Einleitung

Themenabgrenzung und Fragestellung

Die Thematik der vorliegenden Arbeit erlaubt es, den angeschnittenen Fragenkreis von zwei Seiten her in Angriff zu nehmen. Einmal wäre es möglich, den Versuch zu wagen, hinsichtlich des Materials über Privatisierungen erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen zu einem möglichst hohen Grad an Vollständigkeit zu gelangen, um auf diesem induktiven Wege zu gültigen Aussagen und Ergebnissen zu gelangen. Zum anderen scheint es zulässig, die wirtschafts-, gesellschafts- und ordnungspolitischen Probleme in den Vordergrund zu rücken und die institutionellen und empirischen Tatbestände gleichsam als erläuterndes und belegendes Material nur insoweit heranzuziehen, als es für die Gewinnung von Ergebnissen und Lösungsmöglichkeiten für die Probleme notwendig erscheint.

Der Verfasser hat sich für die letztgenannte Art, dieses Thema zu bearbeiten, entschieden, nicht zuletzt deswegen, weil der Versuch, zu einigermaßen aussagefähigem und vollständigem Material zu kommen, besonders in Bezug auf viele ausländische und überseeische Staaten, mit nahezu unüberwindlichen Schwierigkeiten verbunden sein dürfte. Das mag zum großen Teile daran liegen, daß die Haushaltsgebarung vieler Staaten und Gebietskörperschaften gerade auf dem Gebiet der Besitzungen und Unternehmen der öffentlichen Hand in besonders hohem Grad zur Unvollständigkeit und Undurchsichtigkeit neigt.

Die Begrenzung der Fragestellung auf Volkswirtschaften mit überwiegend marktwirtschaftlicher Ordnung findet ihre Begründung in der Tatsache, daß die gesamte Problematik der Privatisierung von Staatsunternehmungen in einer Wirtschaftsordnung, die etwa mit dem gleichzusetzen ist, was Eucken mit "Zentral-

verwaltungswirtschaft"[1] bezeichnet hat, in der also das Prinzip der zentralen Planung aller oder fast aller ökonomischen Vorgänge herrscht, und in der das private Eigentum an den Produktionsmitteln keine oder zumindest keine entscheidende Rolle spielt, nicht akut sein kann, weil solche Maßnahmen, wenn man mit dem Begriff des Privateigentums den Begriff der freien Entscheidung über dieses Privateigentum verbindet, auf eine solche Ordnungsform, in der "die Maximalausdehnung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips"[2] zum Ziel erhoben wird, mit Sicherheit "systemzerstörend"[3] wirken würden.

Auch die Ausweitung der Untersuchung auf solche Ordnungsformen wie die einer gelenkten Wirtschaft und ihrer Spielarten soll aus der Behandlung ausgeklammert werden, denn hier engt der Staat, wenn es ihm zur Erreichung seiner Ziele notwendig erscheint, den Entscheidungsspielraum aller Unternehmen in einem Maße ein, daß eine Privatisierung von Staatsunternehmen, selbst wenn sie vorkommen sollte, kaum irgendwelche ordnungs- oder gesellschaftspolitischen Konsequenzen nach sich zöge.

Gegenstand der Untersuchung bleibt also die grundsätzlich marktwirtschaftliche Ordnung, deren unabdingbare Grundlagen zwar inzwischen einigermaßen unumstritten festliegen, die aber in der Realität ebenso viele Spielarten zeigt, wie es Länder gibt, die sich zu dieser Ordnungsform bekennen. Das hängt aber hauptsächlich - abgesehen von den natürlichen und gesellschaftswirtschaftlichen Unterschieden, die den Eigenarten der betreffenden Volkswirtschaften entspringen - mit dem sehr hohen ord-

---

1) EUCKEN, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, S.61 (Es wurde darauf verzichtet, Erscheinungsort und -jahr jedes zitierten Werkes in die Fußnoten mit aufzunehmen. Die vollständige Angabe der Quellen findet sich im Literaturverzeichnis.)

2) CASSEL, Margit: Die Gemeinwirtschaft; ihre Stellung und Notwendigkeit in der Tauschwirtschaft, S.13

3) THALHEIM, Karl C.: Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik. In: Festgabe für Georg Jahn, S.586 (Zitat im Original kursiv)

nungspolitischen Elastizitätsgrad dieses Systems zusammen, das seiner Natur nach, ohne seinen grundsätzlichen Charakter zu verlieren, ein hohes Maß von Eingriffen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen verträgt, die nicht unbedingt mehr als "konform", also als der"herrschenden Wirtschaftsverfassung gemäß"[1] bezeichnet werden können.

Diese Überlegungen bewogen den Verfasser, in der Themenstellung von "Volkswirtschaften mit überwiegend marktwirtschaftlicher Ordnung" zu sprechen; auch weil die Problemstellung der Arbeit einen engen Kontakt mit den realen Tatbeständen in einigen Volkswirtschaften verlangt, und keins der zu betrachtenden Systeme für sich in Anspruch nehmen kann, eine marktwirtschaftliche Ordnung ohne Abweichung vom idealtypischen System und ohne ordnungspolitische "Mängel" darzustellen.

Gründe der Beschränkung des Problemkreises sprachen auch für die Untersuchung dieser Tatbestände ausschließlich in "entwikkelten" Volkswirtschaften. Die Probleme, die sich in Entwicklungsländern aus dem direkten oder indirekten Aufbau von Betrieben durch den Staat und deren nachträgliche Veräußerungen an die Privatwirtschaft ergeben, gehören, da es sich hierbei explizit um ein entwicklungspolitisches Konzept handelt, nicht zu den in dieser Arbeit zu behandelnden Fragen.

Der erste Hauptteil der Arbeit soll der Herausarbeitung der ordnungspolitischen Aspekte erwerbswirtschaftlicher Staatstätigkeit dienen; diese Ausführungen und besonders die kurze Darstellung der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als Mittel staatlicher Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik können und sollen keine erschöpfende Behandlung der damit verbundenen Probleme bringen, sie sollen vielmehr nur dazu dienen, den Fragekreis nach dieser Seite hin aufzuzeigen, damit es möglich wird, die mit einer Privatisierung dieser Unternehmen verbunde-

---

1) RÖPKE, Wilhelm: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, S.259; vgl. dazu auch DOHRENDORF, Eva Maria: Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 44.Jg. (N.F. 3. Jg.) 1952, S.22ff.

nen ordnungs-, sozial- und eigentumspolitischen Probleme, die im letzten Teil dieses ersten Hauptteils behandelt werden sollen, deutlich herauszuarbeiten. Im zweiten Hauptteil der Arbeit werden dann die grundlegenden Möglichkeiten und Formen der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen aufgezeigt und diskutiert. Eine Beschränkung auf die grundlegenden Formen scheint hier zweckmäßig zu sein, denn eine Behandlung aller Kombinations- und Variationsmöglichkeiten ist kaum möglich und für die Ziele dieser Arbeit auch nicht notwendig.

Der dritte Hauptteil endlich ist der Untersuchung der Ergebnisse und Möglichkeiten einer Privatisierungspolitik in den Ländern: Bundesrepublik Deutschland und Österreich gewidmet.

Die Untersuchung soll auf diese Länder beschränkt werden, weil einerseits ihre grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnungen jeweils verschiedene Ausprägungen zeigen, ihnen andererseits aber doch hinsichtlich ihrer Privatisierungspolitik ein gleichgerichtetes ordnungspolitisches Streben gemeinsam zu sein scheint, womit allerdings nicht gesagt ist, daß auch die Gründe für eine solche Politik in beiden Ländern die gleichen sind.

Auch sind in diesen Ländern inzwischen sowohl die ordnungspolitischen Diskussionen als auch die aus einer Privatisierungspolitik folgenden Tatbestände und Maßnahmen bis zu einem Punkt gediehen, an dem der Versuch einer Zusammenstellung der Tatsachen, Ziele und Wirkungen und deren Diskussion lohnend erscheint.

Auch aus anderen Ländern sind Beispiele für die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen bekannt geworden, so z.B. aus den Vereinigten Staaten von Amerika[1)] und kürzlich auch aus Argentinien.

Die Beispiele aus den USA sind aber für diese Arbeit deswegen von nicht so entscheidender Bedeutung, weil es sich bei

---

1) Vgl. DUHMER: Das öffentliche Vermögen. Schriften des Instituts "Finanzen und Steuern", Heft 35, S. 103 f. Als Beispiel siehe auch: Chamber of Commerce of the United States: Re-Privatizing Public Enterprise, S. 27 ff.

den dort vorgenommenen Privatisierungen nur um die Korrektur einer ohnehin schon in besonders extremem Maße auf dem privatwirtschaftlichen Prinzip beruhenden Wirtschaftsordnung handelt, und nicht, wie in den europäischen Ländern, das Ringen um eine ordnungspolitische Konzeption den Anlaß zu diesen Bestrebungen bildet.

Die aus Argentinien bekanntgewordenen Beispiele[1] eignen sich auch nicht für eine ausführliche Diskussion und Analyse, weil hier der Grund für die Privatisierungen wohl weniger in ordnungspolitischen Überlegungen, als in dem Bestreben, den Staatshaushalt von der Belastung durch defizitäre Betriebe zu befreien, zu suchen sein wird.

Schließlich scheint es der Geschlossenheit der Arbeit dienlich zu sein, die Untersuchung auf die erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen des Bundes zu beschränken. (Entsprechendes gilt auch für Österreich). Für diese Beschränkung sprechen mehrere Gründe. Einmal sind die Zusammenstellungen der Unternehmungen der Länder und Gemeinden meist unzureichend[2] und deswegen für brauchbare wirtschaftspolitische Schlüsse und Aussagen nicht geeignet[3]. Außerdem erscheint eine Beschränkung auf

---

1) Vgl. EHLERT, F.O.: Argentiniens Stabilisierungspolitik hat Erfolge. In: Der Volkswirt, 16.Jg., H.1, S. 17 f.

2) Vgl. DUHMER: A.a.O., S.83; siehe auch: Deutsches Industrieinstitut: Material zum Zeitgeschehen, Nr.8 vom 29.9.1960: Das wirtschaftliche Vermögen der Deutschen Bundesländer, S.1; MEINHOLD, Wilhelm: Die Wirtschaftspolitik Westdeutschlands unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsordnung. In: Wirtschaftssysteme des Westens II, S.27; RICHEBÄCHER, Kurt: Der Staat als Unternehmer. In: Der Volkswirt, 7.Jg., 1953, Nr. 23, S.9.

3) Eine Ausnahme hinsichtlich der Vollständigkeit bildet die vom Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz herausgegebene Schrift: Öffentliche Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen. August 1957. In dieser Zusammenstellung ist aber nur das Nominalkapital der Unternehmungen genannt, so daß z.B. ein Wert ohne genauere Informationen über die betreffende Unternehmung nicht zu ermitteln wäre. Oft ist aus der Bezeichnung der Unternehmung auch nicht ohne weiteres deren Tätigkeitsfeld zu ersehen, so daß ein Urteil darüber, ob es sich um ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen (siehe Abschnitt BI 1) im Sinne dieser Arbeit handelt, nicht möglich ist.

die Unternehmen des Bundes deswegen sinnvoll, weil dieser die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Grundordnung der gesamten Volkswirtschaft in überwiegendem Maße bestimmt und gestaltet, und nur von der Seite des Bundes eine einheitliche Politik hinsichtlich des Einsatzes seiner Unternehmen zur Erreichung wirtschafts- oder sozialpolitischer Ziele gewährleistet sein kann. Um also in dieser Arbeit zu Aussagen und Ergebnissen kommen zu können, erscheint es notwendig, diese Schwäche des föderalistischen Prinzips dadurch zu umgehen, daß nur die Bestrebungen und Maßnahmen der obersten Gebietskörperschaft hinsichtlich der in der Arbeit zu behandelnden Probleme untersucht und diskutiert werden.[1)]

---

1) Für diese Beschränkung spricht neben den theoretischen Gründen besonders, daß nennenswerte Privatisierungen weder von Ländern, noch von Gemeinden durchgeführt oder bekannt geworden sind. Eine Analyse würde schon wegen des mangelnden Materials zum Scheitern verurteilt sein.

B. Erster Hauptteil

Der theoretische Aspekt erwerbswirtschaftlicher Staatstätigkeit und der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen der öffentlichen Hand.

Die Diskussion um die wirtschaftliche Tätigkeit öffentlicher Gemeinwesen hat, wie sowohl die Wirtschaftsgeschichte als auch die Geschichte der ökonomischen und politischen Lehren zeigt, im gleichen Zeitraum eine bedeutende Rolle zu spielen begonnen, in dem die Wirtschaft als ein Phänomen erkannt wurde, das einer umfassenden theoretischen und politischen Behandlung wert erachtet werden mußte.

Aufgabe dieses Abschnittes der Arbeit soll jedoch nicht eine Analyse und Diskussion der ideenmäßigen und wirtschaftspolitischen Entwicklung staatlicher Wirtschaftsbetätigung sein. Auch soll die Kette der Diskussionen um das "Für" und "Wider" einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand nicht um ein weiteres Glied verlängert werden, sondern die Ausführungen über die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand und die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als Mittel staatlicher Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik sollen lediglich dazu dienen, den Standort der Problematik zu kennzeichnen und das ordnungspolitische Moment, das in den Ausführungen den Vorrang haben soll, gebührend hervorzuheben. Dies geschieht besonders im Hinblick auf die im dritten Hauptteil der Arbeit zu behandelnden Entwicklungen und Situationen in den Ländern Bundesrepublik Deutschland und Österreich, denn hier wird die Frage danach, ob den Maßnahmen dieser Länder bei ihren Privatisierungs-bzw. Reprivatisierungsaktionen ein ordnungspolitisches Leitbild zu Grunde liegt, oder ob andere Gründe, z.B. interessenpolitische oder Zweckmäßigkeitserwägungen zu diesen Maßnah-

men geführt haben, eine bedeutende Rolle spielen.

I. Definition und Abgrenzung.[1)]

1. Der Begriff des erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmens und dessen Abgrenzung von den übrigen Bereichen betrieblicher Staatstätigkeit.

Obwohl vielfach betont wird, daß "der letzte Sinn der öffentlichen Wirtschaft nicht der Erwerb, sondern die Befriedigung von Gemeinbedürfnissen ist"[2)], spielt gerade der Erwerbsbereich in vielen Wirtschaftssystemen auch marktwirtschaftlicher Prägung heute eine so große Rolle, daß seine begriffliche Erfassung und Abgrenzung von den anderen Gebieten wirtschaftlicher Staatstätigkeit[3)] wegen der Unmöglichkeit einer "generalisierenden Behandlung der Probleme der öffentlichen Wirtschaftsvermögen"[4)] von großer Wichtigkeit ist.

---

1) Es wurde bewußt darauf verzichtet, diesen definitorischen Teil, wie das üblicherweise geschieht, in die Einleitung mit einzugliedern, da diese Ausführungen für die Arbeit von so großer Bedeutung sind, daß sie einer etwas eingehenderen Behandlung für wert erachtet und deswegen an den Anfang dieses Hauptabschnittes gestellt wurden.

2) So z.B. BRANDT, Jürgen: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, S.64.

3) Der Staatsbegriff (bzw. der Begriff der öffentlichen Hand) soll für diese Zusammenhänge dahingehend definiert werden, daß hierunter die Gesamtheit aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen, die Träger von Rechten sein, und somit auch Eigentümerfunktionen ausüben können, verstanden werden soll. In die gleiche Richtung zielt die Definition Siglochs, der unter öffentlicher Hand "jede Rechtspersönlichkeit öffentlichen Rechts" verstanden wissen will. Er fügt hinzu, daß das Wort "Gemeinwesen" gleichbedeutend gebraucht wird. SIGLOCH, G.: Die Unternehmungen der öffentlichen Hand, S.15.

4) STRICKRODT, Georg: Die gewerblichen Staatsunternehmen, S.2.

Drei Methoden, das Gebiet der Wirtschaftsbetätigung öffentlicher Gemeinwesen zu kategorisieren, sind nach Haussmann[1] zu unterscheiden:

a) Umschreibung der öffentlichen Wirtschaftsbetätigung ihrem Wesen nach,
b) Analysierung öffentlicher Wirtschaftsbetätigung nach ihrer Form,
c) Scheidung dem Inhalt nach, also insbesondere unter dem Gesichtspunkt erwerbswirtschaftlicher und/oder wohlfahrtsstaatlicher Tendenz.

Dem Anliegen dieser Arbeit entspricht es am meisten, die dritte Kategorie, also die Unterscheidung nach dem Inhalt, einer näheren Untersuchung zu unterziehen, und hieraus den für die gestellte Aufgabe am besten geeigneten Begriff zu erarbeiten. Das scheint auch wegen der im zweiten und dritten Hauptteil der Arbeit vorzunehmenden weitgehend realitätsnahen Untersuchungen am zweckmäßigsten zu sein.

Liefmann, der seine Kategorisierung der wirtschaftlichen Betätigungsbereiche der öffentlichen Hand im wesentlichen auf dieses Prinzip gründet, unterscheidet:
"öffentliche Anstalten, öffentliche Wirtschaften und öffentliche Unternehmungen."[2] Diese Einteilung ist jedoch aus verschiedenen Gründen für das Anliegen dieser Arbeit nicht geeignet, einmal, weil das Schema für die Einordnung von Betriebs- bzw. Unternehmenseinheiten der modernen Staatswirtschaft sowohl aus terminologischen wie auch vom betriebswirtschaftlich-teleologischen Aspekt nicht realitätsnah genug ist, zum anderen, weil Liefmann bei der Erklärung seiner Kategorie zugeben muß, daß einige der von ihm genannten Unternehmungen "im Übergang ... stehend"[3], also keiner der Kategorien eindeutig zuzuordnen sind.

1) HAUSSMANN, Frederick: Die öffentliche Hand in der Wirtschaft, S.15.

2) LIEFMANN, Robert: Unternehmungsformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung, S.206 (Sperrung im Original).

3) DERS.: A.a.O., S.207.

Eine Erweiterung des Liefmannschen Schemas, wie sie Triebenstein durch die Hinzufügung einer weiteren Kategorie, der öffentlichen Erwerbsunternehmungen, vorgenommen hat, ist zwar vom wirtschaftspolitischen Standpunkt durchaus sinnvoll, macht es jedoch für die praktischen Erörterungen im zweiten und dritten Teil dieser Arbeit nicht viel geeigneter.[1)]

Den Zielen dieser Arbeit scheint es am besten zu entsprechen, wenn der Begriff der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmung und deren Abgrenzung von den übrigen Bereichen betrieblicher Staatstätigkeit aus der Fragestellung nach dem Vorhandensein bzw. Fehlen öffentlicher Funktionen bzw. Aufgabenstellungen der staatlichen Betriebe gewonnen wird. Bei der Beurteilung eines bestimmten Betriebes oder einer Kategorie von Betrieben soll also die Frage, ob der Staat mit Hilfe dieser Einheiten spezifisch staatliche bzw. öffentliche Aufgaben verrichtet oder zu verrichten versucht, das entscheidende Kriterium für die Einordnung in die eine oder andere Kategorie betrieblicher Staatstätigkeit darstellen.

Grundlegend kann demnach zunächst von einer anschließend noch zu diskutierenden Zweiteilung betrieblicher Staatstätigkeit ausgegangen werden:

1. Betrieb mit öffentlichen Funktionen
2. Betrieb ohne öffentliche Funktionen

Dieser Zweiteilung entsprechend können die beiden Grundmotive wirtschaftlicher Tätigkeit in der Marktwirtschaft: das Wohlfahrtsmotiv und das Erwerbsmotiv gegenübergestellt und der jeweiligen Kategorie betrieblicher Staatstätigkeit zugeordnet werden. Bei dieser Unterscheidung ist das Wohlfahrtsmotiv der vielfältigen Aufgabenstellung des modernen Staates gemäß als begriffliche Zusammenfassung aller gesellschafts-, sozial- und

---

1) Vgl. TRIEBENSTEIN, Olaf: Die industriellen Staatsunternehmen und die Möglichkeit und Notwendigkeit ihrer instrumentalen Verwendung in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften. Diss. Berlin 1958, S.28.
Vgl. auch dazu RITSCHL, Hans: Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd.176 I, 1932, S.44 f.

wirtschaftspolitischen Aufgaben, die in einer Marktwirtschaft moderner Prägung in den Aufgabenbereich des Staates fallen, aufzufassen.

Die Notwendigkeit der Zuordnung bestimmter Betriebseinheiten zu der einen oder anderen Kategorie (Dritter Hauptteil) läßt es ratsam erscheinen, noch eine gewisse Konkretisierung der in die beiden oben aufgeführten Hauptkategorien betrieblicher Staatstätigkeit gehörigen Tätigkeitskomplexe vorzunehmen. Wenn diese Konkretisierung auch unter sachlichen Aspekten erfolgt, so ist damit lediglich beabsichtigt, die Einordnung der in der Realität vorkommenden Betriebsarten zu erleichtern. Die grundlegende Systematik nach dem Vorhandensein bzw. Fehlen der öffentlichen Funktionen bleibt davon unberührt.

Zu den Betrieben mit öffentlichen Funktionen gehört zunächst die Vielzahl der mit spezifisch sozialen Zielsetzungen verbundenen Staatsbetriebe (z.B. Krankenhäuser, Schulen, Museen). Der Rentabilitätsgesichtspunkt tritt bei dieser Betriebsart völlig in den Hintergrund; die Preisbildung ist vorwiegend an der Bedürftigkeit oder Leistungsfähigkeit der Empfänger der Leistungen und Benutzer ausgerichtet.

Als zweite Untergruppe, die den Betrieben mit öffentlichen Funktionen zugerechnet werden soll, seien hier diejenigen Betriebe genannt, die der Gestaltung bzw. Vervollkommnung der volkswirtschaftlichen Infrastruktur dienen. In einer modernen arbeitsteiligen Wirtschaft gehört die Schaffung und Ergänzung der Produktionsvoraussetzungen zu den legitimen Bereichen staatlicher Betätigung.[1] In der überwiegenden Zahl der Fälle wird es sich bei diesen Betrieben um Unternehmen des Verkehrs- und Versorgungssektors (Energie, Wasser) handeln, so daß zur Kennzeichnung dieses Betriebskomplexes die Bezeichnung: "Versorgungs- und Verkehrsbetriebe" als terminus technicus verwendet wird. Der Rentabilitätsgesichtspunkt tritt bei dieser Be-

---

1) Vgl. TERHALLE, Fritz: Einige Anmerkungen zu unserem heutigen Nebeneinander von sozialer Marktwirtschaft und öffentlicher Finanzwirtschaft. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt, S.445.

triebskategorie in der Regel gegenüber anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen in den Hintergrund. Oft werden die Betriebe unter dem Kostendeckungsgesichtspunkt geführt. Aber selbst wenn der Staat mit diesen Betrieben eine gewisse Rentabilität anstrebt, kann unterstellt werden, daß die Rentabilität neben anderen sozial- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen erreicht wird. Die Funktionen dieser Betriebe als Mittel staatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik bleiben, wenn auch in manchen Fällen latent, meist bestehen.

Es kann jedoch nicht übersehen werden, daß es bei den Versorgungs- und Verkehrsbetrieben bestimmte Betriebsarten oder bestimmte Einzelbetriebe gibt, bei denen die öffentlichen Funktionen so weit in den Hintergrund treten oder ganz wegfallen, daß die Grenze zur Kategorie der Betriebe ohne öffentliche Funktionen überschritten wird. Eine Entscheidung muß der Analyse des Einzelfalles vorbehalten bleiben.

Eine Ausweitung dieser ersten Kategorie erfolgt auch noch durch die instrumentale Verwendung von Erwerbsbetrieben. Dieses Problem wird bei der Behandlung der Erwerbsbetriebe noch zu erörtern sein. Prinzipiell besteht also die Möglichkeit, alle Betriebe des Staates ohne Rücksicht auf branchenmäßige und sachliche Unterschiede in diese Kategorie einzuordnen, wenn die Gesamtheit der Staatsbetriebe in irgendeiner Form den öffentlichen Aufgaben dient.

Der Unterschied zwischen dem instrumentalen Charakter der oben diskutierten Bereiche betrieblicher Staatstätigkeit und dem der Erwerbsbetriebe besteht lediglich darin, daß erstere auch ohne einen direkten aktiven Einsatz für bestimmte Ziele allein wegen ihrer latenten Zweckbestimmung dieser Kategorie zuzuordnen sind; die Erwerbsbetriebe werden dagegen erst im Falle ihrer instrumentalen Verwendung der Kategorie der Betriebe mit öffentlichen Aufgaben zuzuordnen sein. Wenn sie keine öffentlichen Aufgaben erfüllen, sind sie der zweiten Kategorie, den Betrieben ohne öffentliche Aufgaben, zuzurechnen.

Diese Kategorie wurde oben als zweite Hauptkategorie zur Einteilung der Betriebe des Staates aufgeführt. Betriebe dieser Kategorie können als Erwerbsbetriebe bezeichnet werden, denn das Kriterium der Rentabilität steht hierbei eindeutig im Vordergrund. Die staatlichen Erwerbsbetriebe unterscheiden sich nicht von den privaten Erwerbsbetrieben mit denen sie konkurrieren, abgesehen davon, daß die Eigentümerfunktionen bei einer öffentlichen Körperschaft liegen. Das gilt sowohl für die Gebiete, auf denen sie tätig sind als auch für die Art ihrer Betriebsführung. "Das öffentliche Gemeinwesen tritt hierbei als 'Unternehmer' auf, kauft Güter und Arbeitsleistungen und verkauft sie oder deren Produkt im'freien Verkehr' auf dem volkswirtschaftlichen Markte,.....wie dies auch sonst im privatwirtschaftlichen Verkehr vorkommt, kann das öffentliche Gemeinwesen hierbei eine Monopolstellung beim Kauf oder Verkauf oder in beiden Fällen innehaben oder auch in Konkurrenz mit anderen Wirtschaften im Verkehr auftreten."[1)]

Diese Kategorie der Erwerbsbetriebe kann nun mit dem, was in dieser Arbeit als "erwerbswirtschaftliches Unternehmen" bezeichnet werden soll, gleichgesetzt werden, denn die folgenden drei Kriterien , die für den Unternehmenscharakter eines Betriebes bestimmend sind, können und sollen bei den Erwerbsbetrieben als gegeben bzw. erreichbar angenommen werden:

1. Es muß die Möglichkeit eines selbständigen wirtschaftlichen Handelns unter eigener Verantwortung der Betriebsleitung gegeben sein.
2. Das unternehmerische Handeln muß erwerbswirtschaftliche Zielsetzungen (z.B. Gewinnmaximierung) verfolgen.
3. Das unternehmerische Handeln muß mit Risiken verbunden sein. (Die Möglichkeit, Verluste zu machen, darf nicht dadurch ausgeschlossen werden, daß diesen Unternehmen Begünstigungen

---

1) AMONN, Alfred: Artikel: Privatwirtschaftliche Einnahmen. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd.I, S.334 (Unterstreichungen im Original kursiv). Vgl. auch ALBERS, Willi: A.a.O., S.339.

zufließen, die der Hoheitsfunktion ihres Eigentümers entspringen.) [1)2)]

Dabei ist festzustellen, daß diese Kriterien zur grundsätzlichen Charakterisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen als gegeben angesehen werden. Für den Fall allerdings, daß der Staat es für angebracht hält, diese seine Erwerbsunternehmen als Instrumente seiner Wirtschaftspolitik einzusetzen, wird die vorübergehende oder dauernde Folge, je nach der Dauer des Eingriffes, die sein, daß das eine oder andere oder auch mehrere der drei Kriterien, die den Erwerbscharakter der Unternehmung bestimmen, zu Gunsten der in diesem Falle übergeordneten wirtschaftspolitischen Zielsetzung aufgegeben werden müssen. Eine solche Überordnung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen über die rein erwerbswirtschaftlichen Ziele bedeutet aber, daß das Unternehmen nicht mehr als erwerbswirtschaftliches Unternehmen angesehen werden kann. Ein solches Unternehmen ist demnach in die Kategorie der Betriebe mit öffentlichen Funktionen einzuordnen. Diese instrumentale Verwendung des Betriebes zu anderen als rein erwerbswirtschaftlichen Zielsetzungen kann dauernd oder vorübergehend erfolgen. Wenn die wirtschaftspolitische Zielsetzung aufgegeben oder erreicht wird, dann muß das Unternehmen wieder der Kategorie der Erwerbsbetriebe zugeordnet werden.

Hauptkriterium für eine Einordnung staatlicher Betriebe sind also die wirtschafts- und sozialpolitischen Funktionen der Betriebe, deren Vorhandensein bzw. Fehlen die Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie maßgeblich bestimmen.

---

1) Von diesem Prinzip sind allerdings in der Praxis verschiedene Abweichungen zu beobachten; als Beispiel mag die Regelung der Vermögensbesteuerung der Betriebe der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland dienen. Vgl. Deutsches Industrieinstitut, Material zum Zeitgeschehen, Nr.10 vom 17.11. 1960, S.5

2) Vgl. SCHNETTLER, Albert: Öffentliche Betriebe, S.18.

2. Der Begriff der Privatisierung.

Bei der Durchsicht der vielen, allerdings oft sehr sporadischen und von politischen Gesichtspunkten und Zweckmäßigkeitserwägungen fast nie ganz freien Äußerungen zum Problem der Privatisierung ist festzustellen, daß über das, was unter diesem Begriff verstanden werden soll, nicht nur keine Einigkeit besteht, sondern daß eine Klärung meist vollständig fehlt.[1] Das Anliegen dieser Arbeit läßt es notwendig erscheinen, über das, was unter diesen Begriff gefaßt werden soll und kann, von vornherein Klarheit zu schaffen, um die Eindeutigkeit der Argumentation und der Ergebnisse nicht zu gefährden.

Zunächst scheint es zweckmäßig, noch eine terminologische Ungenauigkeit zu beseitigen. In der Diskussion um diese Probleme werden die Begriffe "Privatisierung" und "Reprivatisierung" abwechselnd und nebeneinander verwendet, oft ohne Herausstellung der Unterschiede. Der Begriff "Reprivatisierung" beinhaltet, daß sich der betreffende Staatsbetrieb, bevor er vom Staate übernommen wurde, in Privathand befunden hat.[2] Da es aber nicht beabsichtigt ist, die Ausführungen in dieser Arbeit nur auf solche erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen zu beschränken, die schon einmal in Privathand waren, sondern auch die Unternehmen in den Problemkreis mit einbezogen werden sollen, deren Aufbau bzw. deren Gründung durch eine öffentliche Körperschaft oder durch eine von dieser abhängige Organisation betrieben wurde, wird hier der umfassende und in dieser Hinsicht neutralere Begriff "Privatisierung" Verwendung finden.

---

1) Eine Ausnahme bildet Hirche, der sich mit dem Begriff der Privatisierung und auch mit den mit ihm zusammenhängenden Zielkonzeptionen ausführlich auseinandersetzt. Vgl. HIRCHE, Kurt: Die Komödie der Privatisierung, S.84 ff.

2) Vgl. WEISSER, Gerhard: Privatisierung und Genossenschaftsreform. Zugleich ein Beitrag zur Axiomatik der Einzelwirtschaftspolitik. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd.1, S.289.
dgl. HIRCHE, Kurt: Die Komödie... a.a.O., S.84.

Bei einer Klärung und Abgrenzung des Begriffes der Privatisierung müssen die beiden grundlegenden mit diesem Begriff verbundenen Zielkonzeptionen - die eigentumspolitische und die ordnungspolitische Konzeption (vgl. Teil B IV) - beachtet werden.

Wenn Grussendorf Privatisierung als "die Überführung von Vermögen der öffentlichen Hand in Privateigentum"[1] bezeichnet, so ist diese Definition einerseits sehr weit, andererseits aber zu sehr auf das eigentumspolitische Ziel ausgerichtet. Die Frage scheint in diesem Zusammenhang darauf hinauszulaufen, ob mit dem Begriff der Privatisierung[2] notwendig der Begriff des Privateigentums gekoppelt werden muß. Diese Begrenzung würde die eigentumspolitische Zielkonzeption in den Vordergrund rücken. Andererseits scheint es möglich, das Problem von der ordnungspolitischen Seite her zu sehen. Aus dieser Sicht bedeutet Privatisierung die Herauslösung von Vermögen der öffentlichen Hand aus der Verfügungsmacht, also der direkten Einflußsphäre des Staates, der Gedanke also, den Staat seiner Funktion eines mit den anderen Wirtschaftssubjekten in einer Volkswirtschaft konkurrierenden Wirtschaftssubjektes zu entheben. Dieser zweiten Auffassung des Privatisierungsbegriffes soll in dieser Arbeit der Vorzug gegeben werden. Einerseits bedingt die Anlage der Arbeit eine Beachtung ordnungspolitischer Gesichtspunkte, andererseits umfaßt diese Begriffsbildung gleichzeitig die eigentumspolitische Zielsetzung, denn solche Ziele lassen sich bei der Überführung von Staatseigentum in die Sphäre der Privatwirtschaft mitbeachten.

---

1) GRUSSENDORF, Werner: Grundlagen und Formen der Privatisierung. Schriftenreihe des Deutschen Industrieinstitutes, Heft 9, S.7.

2) Die Auffassung Röpkes, der unter "privatisierten öffentlichen Unternehmungen" solche versteht, die in privatwirtschaftliche Rechtsform gekleidet sind, kann hier unbeachtet bleiben, denn diese Version des Privatisierungsgedankens entspricht in keinem Fall mehr dem, was der heutigen Diskussion um diese Probleme zu Grunde liegt. RÖPKE, Wilhelm: Artikel: Staatsinterventionismus. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4.Aufl., Jena 1929, Ergänzungsband, S.871.

Die Vorteile dieser umfassenderen Auffassung des Begriffes der Privatisierung werden noch deutlicher, wenn die zwei Hauptträger privatwirtschaftlicher Betätigung in diesem Zusammenhang kurz betrachtet werden, die Träger wirtschaftlicher Tätigkeit also, die grundsätzlich für eine Übernahme des Vermögens der öffentlichen Hand in Frage kommen. Es handelt sich dabei um natürliche Personen einerseits und juristische Personen des privaten Rechts andererseits. Als Unterform der juristischen Person sei hier außerdem noch besonders die Stiftung als eine "mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Einrichtung zur Verwirklichung bestimmter Zwecke"[1] erwähnt, denn gerade diese Einrichtung und hier speziell die des Stiftungsunternehmens[2] spielt als Grenzfall bei der Diskussion des Privatisierungsbegriffes eine besondere Rolle.

Von der ordnungspolitischen Seite des Begriffes her entstehen bei allen drei hier erwähnten Organisationsformen keinerlei Bedenken. Sowohl die Überführung von Vermögen der öffentlichen Hand an natürliche Personen als auch an juristische Personen des Privatrechts bedingen die Herauslösung des Vermögensteiles aus der Verfügungsmacht der öffentlichen Körperschaft. Eigentümer der juristischen Personen (z.B. AG oder GmbH) sind letztlich wiederum natürliche Personen. Auch bei der Form der Stiftung ist die Bedingung erfüllt, auch hier findet eine Verselbständigung von Vermögen statt, die eine direkte Einflußnahme des Staates ausschließt.

Problematisch wird der Privatisierungsbegriff, der nur die eigentumspolitische Konzeption beinhaltet; Eigentümer kann letztlich, dem eigentlichen Sinne des Eigentums nach, nur eine natürliche Person sein, denn nur sie kann im Endeffekt Nutzen

---

1) NIPPERDEY, Hans Carl: Stiftungen I. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd.10 (im folgenden zitiert als HdSW), S.201 (Unterstreichung im Original kursiv).

2) Von Stiftungsunternehmung soll dann die Rede sein, wenn nur die Stiftung über die Vermögenssubstanz der Unternehmung verfügen kann, also die Stiftung dieses Unternehmen zur Erreichung ihrer Zwecke betreibt.
Vgl. STRICKRODT, Georg: Artikel: Stiftungen II, Stiftungsunternehmungen. In: HdSW, Bd.10, S.205.

aus der Institution des Eigentums ziehen. Die Überführung von Staatsunternehmen in das Eigentum von natürlichen Personen ist unter diesem Gesichtspunkt unproblèmatisch. Der Gesichtspunkt des Privateigentums wird jedoch besonders bei breiter Streuung der Anteile bei der Form der juristischen Personen - hier ist in erster Linie an die Form der Aktiengesellschaft gedacht - problematisch. Dimock bemerkt dazu: "Private ownership has lost much of its meaning and influence, as large corporations offer thousands the chance to invest in a few shares of stock in companies which they as individuals cannot possibly manage or control because of the separation of ownership and management which accompanies large size."[1)]

Die Form der Stiftung wäre bei der Definition der Privatisierung als Überführung von Staatsvermögen in Privateigentum nicht zu diskutieren, denn hierbei entsteht kein Privateigentum; es entsteht ein neues, selbständiges Vermögen, das zwar Verwalter, aber im eigentlichen Sinne keine Eigentümer hat.

Diese Ausführungen zeigen, daß es unzweckmäßig ist, den Privatisierungsbegriff zu eng mit dem Begriff des Privateigentums zu koppeln. Um also sowohl die ordnungspolitische Seite als auch die Eigentumsproblematik mit den Problemen der Privatisierung in Verbindung bringen zu können, sei der Begriff der Privatisierung wie folgt definiert:

Privatisierung bedeutet die Herauslösung von Vermögensteilen aus dem Eigentum und der Verfügungsmacht der öffentlichen Hand und ihre Einbringung in das Eigentum und die Verfügungsmacht privater Wirtschaftssubjekte.

Bei dem Übergang der Vermögensteile aus der staatlichen in die private Sphäre kann sich eine Trennung von Eigentum und Verfügungsmacht vollziehen. Es besteht die Möglichkeit, daß bei der Privatisierung das Eigentum an dem Vermögen an bestimmte private Wirtschaftssubjekte gelangt, während die Verfügungsmacht auf andere private Wirtschaftssubjekte übergeht. Auf die Problematik,

1) DIMOCK, Marshall Edward: Business and Government, S.38.

die sich aus einer solchen Trennung ergibt, wird im zweiten Hauptteil noch besonders eingegangen werden müssen, denn die verschiedenen Probleme und Formen ökonomischer Konzentrationserscheinungen spielen hierbei eine Rolle.

II. Ordnungspolitische Grundkonzeption und wirtschaftliche Staatstätigkeit.

Die Diskussion um das "Für" und "Wider" einer wirtschaftlichen Betätigung des Staates und die Grenzen einer solchen Tätigkeit in den einzelnen Wirtschaftssystemen hat seit den Anfängen des Systemdenkens in der Nationalökonomie eine Rolle gespielt.

Die Anfänge staatlicher Betätigung im Wirtschaftsleben im Sinne von Eingriffen in der Form der Selbstbeteiligung an der Entstehung des Sozialproduktes sind im Zeitalter des merkantilistischen Systems zu suchen. Das gilt für eine staatliche Betätigung auf dem vor- und frühindustriellen Sektor durch Errichtung und Betreiben von Fabrik- und Manufakturbetrieben.[1] Von einer Betätigung auf dem land- und forstwirtschaftlichen Sektor, die auch schon sehr viel früher zu beobachten war, soll hier abgesehen werden.[2] Die Reaktion auf diese verhältnismässig umfangreiche wirtschaftliche Betätigung des Staates ist in den klassisch-liberalen Lehrmeinungen zu suchen, die die freie und ungehemmte Konkurrenz zum wirtschaftspolitischen Dogma erhoben und staatliche Eingriffe in die Wirtschaft und Beteiligungen an der Wirtschaft grundsätzlich ablehnten. "Der Rückgang der staatlichen Betätigung im Wirtschaftsleben, den der Physiokratismus angebahnt hatte, findet jetzt seine Vollendung".[3]

---

1) Vgl. TAUTSCHER, Anton: Die öffentliche Wirtschaft, S.183.
2) Vgl. dazu: ALBERS, Willi: Artikel: Erwerbseinkünfte, öffentliche. In: HdSW, Bd.3, S.343.
3) NIEBUHR, Heinrich: Öffentliche Unternehmungen und Privatwirtschaft, S.15.

Eine neue Belebung erfährt die Diskussion um die staatliche Wirtschaftstätigkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in der Zeit also, in der sich der Prozeß der langsamen Durchlöcherung und Auflösung des klassisch-liberalistischen Systems wegen der ihm offensichtlich anhaftenden ökonomischen und sozialen Schwächen vollzog.[1)]

Es soll nun nicht Aufgabe dieses Abschnittes sein, diese Diskussion in allen ihren Phasen aufzuzeigen und eventuell durch einige neuere Argumente zu ergänzen, sondern die Aufgabe dieses Teils wird lediglich darin gesehen, den Standpunkt der Arbeit hinsichtlich der oben genannten Problematik insoweit zu umreißen, als das für die Ausführungen der folgenden Abschnitte notwendig erscheint.

Die Diskussion um die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand hat, bedingt durch die gesellschaftlichen und sozialen Umwälzungsprozesse der letzten Jahrzehnte, eine völlig andere Richtung erhalten. Die Frage nach dem "Ob" einer wirtschaftlichen Staatstätigkeit ist von den Fragen nach dem "Wie", nach der Art und nach den Grenzen in den Hintergrund gedrängt worden. Die spezifisch liberalistische Prämisse, nämlich daß eine Betätigung des Staates in der Wirtschaft bereits bedeutet, daß der Staat seine Tätigkeit auf ein Gebiet ausdehnt, auf dem er eigentlich seiner wahren Aufgabenstellung nach nichts zu suchen hat, kann heute nicht mehr die Grundlage einer ernsthaften Diskussion um diese Zusammenhänge bilden.[2)]

---

1) Das Ergebnis dieses Ringens um eine neue Konzeption hinsichtlich der staatlichen Beteiligung an der Wirtschaft wurde von Adolph Wagner in der folgenden Formel zusammengefaßt:
"Der Staat hat diejenigen Tätigkeiten zur Befriedigung seiner Angehörigen zu übernehmen, welche weder die Privatwirtschaft (einschließlich der Erwerbsgesellschaften) noch freie Vereine noch andere Zwangsgemeinschaften (öffentliche Selbstverwaltungskörper) überhaupt oder welche all diese nur weniger gut und mit bedenklichen sozialen und politischen Folgen oder nur kostspieliger ausüben können."
WAGNER, Adolph: Staat in nationalökonomischer Hinsicht. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd.7, S.738.

2) Vgl. HAUSSMANN, Frederick: A.a.O., S.3.

Da ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Betätigung des öffentlichen Gemeinwesens heute in jeder Wirtschaftsordnung außer Diskussion steht, taucht dabei das Problem auf, daß auch Ordnungen marktwirtschaftlicher Prägung notwendig zum Zweck dieser wirtschaftlichen Betätigung über im öffentlichen Eigentum stehende Produktionsmittel verfügen müssen. Die Frage des quantitativen und qualitativen Verhältnisses von öffentlichem und privatem Eigentum an den Produktionsmitteln aber ist wiederum eine der Fragen, die das Kernproblem einer Wirtschaftsordnung berühren. Das Charakteristikum des privaten Eigentums an Produktionsmitteln ist für alle Ordnungen marktwirtschaftlicher Prägung jedoch entscheidend.

Es hat sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, daß "dieses marktwirtschaftliche System ... als monistisches System nicht denkbar und nicht lebensfähig"[1] ist. In jeder Ordnung marktwirtschaftlicher Prägung muß zu dem eigentlichen System der Marktwirtschaft als ergänzendes System der Sektor der Gemeinwirtschaft hinzutreten. Ritschl spricht in diesem Zusammenhang von einer "dualistischen Ordnung".[2]

Die Tatsache der unabdingbaren Existenz eines Sektors der öffentlichen Wirtschaft in jedem System marktwirtschaftlicher Prägung darf allerdings nicht dazu führen, daß eine schrankenlose Ausdehnung dieses Sektors möglich und der privatwirtschaftliche Sektor, das eigentliche Charakteristikum der Marktwirtschaft, zur Randerscheinung wird. Es ist ein Problem, die Wirtschaftsverfassung so einzurichten, "daß die private wirtschaftliche Betätigung im Zentrum aller Maßnahmen steht."[3] Es steht

---

1) RITSCHL, Hans: Die Prinzipien der Gemeinwirtschaft. In: Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd.2, S.5 (Unterstreichung im Original gesperrt).

2) DERS.: Die Prinzipien der Gemeinwirtschaft. A.a.O., S.1.
" : Die Prinzipien der Staatswirtschaft. In: Finanzarchiv, N.F., Bd.12, S.584.

3) JANBERG, Hans: Aufgeklärter Kapitalismus. In: Der Volkswirt. Nr.51/52 vom 23.12.1961, S.51.

heute fest, daß das Modell der freien Marktwirtschaft im klassisch-liberalistischen Sinne in keinem Fall mehr "a l s w i r t s c h a f t s p o l i t i s c h e s Z i e l angesehen werden kann"![1] Das marktwirtschaftliche System ist also hinsichtlich der wirtschaftlichen Betätigung des Staates Gefahren nach zwei Richtungen hin ausgesetzt. Einerseits besteht die Gefahr in einem "Zuviel" an wirtschaftlicher Staatstätigkeit und in einer für den Bestand des Systems gefährlichen Zurückdrängung des privaten Sektors. Andererseits bedingt die Funktionsfähigkeit des Systems ein gewisses Maß auch wirtschaftlicher Betätigung des Staates. "Eine sinnvolle Begrenzung des Umfanges der Staatstätigkeit"[2] ist also Voraussetzung für die Beibehaltung einer funktionsfähigen Wirtschaftsordnung marktwirtschaftlicher Prägung.

Die Ausdehnung wirtschaftlicher Staatstätigkeit, die in den letzten Jahrzehnten zweifellos zu beobachten war, hat einige Anhänger dieser Art der Wirtschaftsführung dazu verführt, die Durchsetzung des marktwirtschaftlichen Systems mit Elementen staatlicher Wirtschaftstätigkeit als einen unaufhaltsamen Prozeß anzusehen, der früher oder später zur Auflösung dieses Systems bzw. zu einem langsamen Übergang in ein anderes Wirtschaftssystem führen muß, in dem der Staat die Hauptrolle als Träger der Wirtschaft spielen wird. Naphtali führt dazu aus, "daß sich der Übergang von einem Wirtschaftssystem zu einem anderen nicht sprunghaft und in der Form von Katastrophen, sondern durch einen Entwicklungsprozeß vollzieht, in dessen Anfängen neue Wirtschaftsformen neben den alten auftauchen, um dann allmählich sich auszudehnen und schließlich das Gesamtbild zu beherrschen." Er meint weiter, "daß in der Durchstaatlichung

---

1) MIKSCH, Leonhard: Die Verstaatlichung der Produktionsmittel in der Morphologie der Wirtschaftsordnungen. In: Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik. N.F., Bd.2, S.124 (Sperrung im Original).

2) ECKERT, Christian: Staat und Wirtschaft. In: Weltwirtschaftliches Archiv, 35.Bd., H.2, 1932, S.382.

der kapitalistischen Wirtschaft Keime zu einer Wirtschaftsordnung liegen, die dem Kapitalismus fremd sind."[1] Der in dieser These liegende Glaube an die Irreversibilität der Entwicklung wird allerdings schon dadurch beeinträchtigt, daß Naphtali zugeben muß, daß "der Prozeß der Ausdehnung der Wirtschaft der öffentlichen Hand auf den verschiedenen Gebieten ... in weitem Umfang ständig auf prinzipiellen Widerstand"[2] stößt. Diese These reizt bei dem heutigen Stand der wirtschafts- und ordnungspolitischen Erkenntnisse zu noch stärkerem Widerspruch, denn eine Resignation gegenüber diesem Phänomen ist um so mehr unangebracht, wenn man die weitgehenden Mittel und Möglichkeiten staatlicher Ordnungspolitik in Rechnung stellt. Eine konsequente Wirtschaftspolitik, die sich eine bewußte Gestaltung der Ordnung zum Ziel setzt, hat heute, wie aus vielen Beispielen der Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit ersichtlich ist, die Möglichkeit, diesen Tendenzen entgegenzutreten, sie aufzuhalten oder gar umzukehren.

Um nun zu einem Ergebnis zu gelangen und hinsichtlich einer Marktwirtschaft beurteilen zu können, "auf welchen Gebieten, in welchen Formen und in welchem Ausmaße der Staat sich in die Wirtschaft einmischen soll,"[3] sei die wirtschaftliche Betätigung des Staates anhand der im Teil B I 1 gebildeten Kategorien betrachtet. Unter Verwendung dieser Einteilung kann dann auch versucht werden, die Grenzen einer Wirtschaftstätigkeit des Staates in einer Marktwirtschaft aufzuzeigen.

1. Staatsbetriebe mit öffentlichen Funktionen.

Eine ordnungspolitische Beurteilung dieses Komplexes staatlicher Wirtschaftstätigkeit in Bezug auf eine grundlegend marktwirtschaftliche Ordnung wird wegen der großen Heterogeni-

---

1) NAPHTALI, Fritz: Öffentliche Wirtschaft und kapitalistisches Wirtschaftssystem. In: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, S.2.
2) DERS.: A.a.O., S.3.
3) KÜNG, Emil: Der Interventionismus, S.31 (Unterstreichungen im Original kursiv).

tät der in dieser Kategorie zusammengefaßten Betriebe am zweckmäßigsten an die im Teil B I 1 erläuternd eingefügte Untergliederung anknüpfen. Nur dadurch ist es möglich, die einzelnen Betriebsarten hinsichtlich ihrer ordnungspolitischen Relevanz eindeutig zu charakterisieren. Dabei ist zunächst auf die Gruppe von Betrieben einzugehen, bei denen die öffentlichen Funktionen ausschließlich oder überwiegend sozialen Charakter haben, bei denen also die Ziele öffentlicher Wohlfahrt im Vordergrund stehen. Auch in einer Marktwirtschaft, in der das marktwirtschaftliche Prinzip mit großer Konsequenz bewahrt wird, ist eine wirtschaftliche Betätigung des Staates auf Gebieten, auf denen soziale Belange und mit dem heutigen Entwicklungsstand unabdingbar verbundene Notwendigkeiten sozialer Gestaltung der Gesellschaft im Vordergrund stehen, ein von allen Seiten unbestrittenes Erfordernis. Eine Betätigung privater Personen bzw. privater Organisationen auf diesen Gebieten ist daneben durchaus wünschenswert, denn der Gesichtspunkt einer Konkurrenz zwischen dem Staat und den Privaten spielt hier keine Rolle, vielmehr handelt es sich bei einem solchen Nebeneinander meist um eine für das Wohl der ganzen Gesellschaft sehr fruchtbare Ergänzung. Mit Thalheim muß eine wirtschaftliche Betätigung des Staates auf diesen Gebieten als"systemnotwendig"[1] bezeichnet werden, denn kein moderner Staat kann es sich ohne Gefahr für die gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung leisten, diese Belange außer Acht zu lassen, und auf Eingriffe und Maßnahmen auf diesen Gebieten zu verzichten.

Auch hinsichtlich der betrieblichen Betätigung des Staates auf dem Gebiet der Gestaltung und Verbesserung der volkswirtschaftlichen Infrastruktur besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß in solchen Bereichen der öffentliche Betrieb, also ebenfalls eine wirtschaftliche Betätigung des Staates, auch in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften ein Erfordernis ist, das der Funktionsfähigkeit des Systems dient.[2]

1) THALHEIM, Karl C.: A.a.O., S.583 (kursiv im Original).
2) Vgl. MÜLLER-ARMACK, Alfred: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, S.106; dergl. RÖPKE, Wilhelm: Die Gesellschaftskrisis ..... a.a.O., S.307.

Selbst Adam Smith, der ja hinsichtlich der Privatinitiative und der Rolle des Staates im Wirtschaftsprozeß eine seiner Zeit entsprechend extreme Stellung einnahm, sah diese Notwendigkeit, wenn er schreibt: "The third and last duty of the sovereign or commonwealth is that of erecting and maintaining those public institutions and those public works, which, though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are, however of such a nature, that the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals, and which therefore cannot be expected that any individual or small number of individuals should erect or maintain."[1)]

Der Gesichtspunkt der Schaffung einer Infrastruktur, die eine optimale erwerbswirtschaftliche Tätigkeit privater Wirtschaftssubjekte ermöglicht, steht auf diesem Sektor wirtschaftlicher Staatstätigkeit im Vordergrund. Der Staat stellt - und das kann mittels staatlicher Betriebe geschehen - Produktionsvoraussetzungen zur Verfügung. Ein Nebeneinander von Staatswirtschaft und Privatwirtschaft ist auf diesem Gebiet wirtschaftlicher Betätigung in fast allen Wirtschaftsordnungen mit marktwirtschaftlichem Charakter zu beobachten. Jedoch handelt es sich in den meisten Fällen nicht um Konkurrenzbeziehungen. Schon der große Anteil der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen auf diesem Sektor zeigt, daß die Interessen des Staates und die der Privatwirtschaft gleichgerichtet sind, nämlich auf eine möglichst umfassende und ausreichende Versorgung der Wirtschaft mit derartigen Leistungen. Eine Konkurrenz kommt meist schon wegen der Art der Produktion und der Leistungen nicht in Frage, da ihre Unrentabilität so offensichtlich ist, daß der Staat in diesen Fällen von den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln der Reglementierung Gebrauch machen wird und muß, um volkswirt-

1) SMITH, Adam: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. S.570 f.

schaftliche Schäden zu verhindern.[1)]

Die wirtschaftliche Betätigung des Staates auf diesem Sektor wird also sowohl für den Fall, daß der Staat alleiniger Anbieter dieser Leistungen ist, als auch für den Fall, daß seine Funktion sich auf Ergänzungen und Schließung der von der Privatwirtschaft gelassenen Lücken beschränkt, als "systemfördernd"[2)] und damit unerlässlich für ein reibungsloses Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems charakterisiert werden müssen.

2. Staatsbetriebe ohne öffentliche Funktionen (Erwerbsbetriebe).

Zur Abgrenzung der Ausführungen dieses Abschnittes von denen des voranstehenden Abschnittes kann festgestellt werden, daß der Staat grundsätzlich auf zweierlei Art als Wirtschaftssubjekt auftreten kann. Einmal kann seine wirtschaftliche Tätigkeit mit seinen öffentlichen Funktionen verbunden sein. Dieser Bereich wirtschaftlicher Staatstätigkeit und seine Bedeutung in einer Marktwirtschaft wurde oben behandelt. Zum anderen kann der Staat als privates (privat-wirtschaftliches) Wirtschaftssubjekt auftreten.[3)] Diese Form der staatlichen Wirtschaftsbetätigung und ihr Verhältnis zu einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung soll Gegenstand dieses Abschnittes sein.

Die Entwicklung der staatlichen Betätigung auf wirtschaftlichem Gebiet hat dahin geführt, daß der Staat in allen in der

---

1) Auch Molitor weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung einer staatlichen Wirtschaftsbetätigung auf dem Versorgungssektor hin, besonders auf den Gebieten, auf denen "technisch bedingte Netzmonopole vorliegen." MOLITOR, Bruno: Öffentliche Wirtschaft und Privatisierung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. 5. Jg., 1960, S.78.
Vgl. auch: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. Bereinigung statt Privatisierung. In: Die Berliner Wirtschaft. 6. Jg., Nr.5, S.138.

2) THALHEIM, Karl C.: A.a.O., S.583 (kursiv im Original).

3) Vgl. KRETSCHMER, Ernst: Der Staat als privates Wirtschaftssubjekt. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. 5.Jg., 1929, H.2, S.115.

Realität zu beobachtenden Spielarten der marktwirtschaftlichen Grundordnung in mehr oder weniger großem Umfang als Träger erwerbswirtschaftlicher Unternehmen tätig geworden ist. Er ist "zum Wirtschaftssubjekt mit kapitalistischen Zwecksetzungen, mit unbeschränktem Erwerbsstreben, zum privaten Wirtschaftssubjekt im engsten Sinne geworden."[1] Damit hat sich der Staat auf ein Gebiet begeben, auf dem, und das ist ein dem marktwirtschaftlichen System immanenter Tatbestand, die Funktionen der privaten Wirtschaftssubjekte liegen. Die Gefahr einer Kollision der Funktionen des Staates als Träger der hoheitlichen Gewalt auf der einen Seite und seiner Interessen als Wirtschaftssubjekt, das nach einem Gewinn strebt, auf der anderen Seite, ist damit gegeben.[2]

Eine staatliche Betätigung auf dem Erwerbssektor ist grundsätzliches Charakteristikum einer Wirtschaftsordnung zentraler Planung, in der der Staat als alleiniger Eigentümer der Produktionsmittel und als alleiniger Anbieter von Gütern und Leistungen auftritt. In einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft muß also eine derartige Betätigung des Staates als ein Element angesehen werden, das dem Ordnungssystem an sich fremd ist. In der Einleitung wurde schon auf den hohen ordnungspolitischen Elastizitätsgrad marktwirtschaftlicher Systeme hingewiesen. Die in der Realität häufig anzutreffenden Beispiele für eine erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit sprechen also dafür, daß eine solche Betätigung an sich noch nicht zur Funk-

---

1) Vgl. KRETSCHMER, Ernst: Der Staat als privates Wirtschaftssubjekt. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. 5.Jg., 1929, H.2, S.115.

2) Diese Gefahr wird durch die juristische Sicht der Probleme bestätigt. Sigloch meint dazu: "Von den Ansichten, die den rechtsbegrifflichen Unterschied der beiden Rechtsarten (öffentliches und privates Recht; d.Verf.) und Personen bejahen, geht die vorherrschende Ansicht dahin, daß die juristische Person des öffentlichen Rechts mit hoheitlicher Macht gegenüber anderen Rechtssubjekten ausgestattet sei (Gewalttheorie). Öffentliches Rechtsverhältnis ist sodann ein Rechtsverhältnis zwischen ungleichen Rechtssubjekten, von denen das eine mit Befehlsgewalt gegenüber dem anderen auftritt." SIGLOCH, G.: a.a.O., S.17.

tionsunfähigkeit des Gesamtsystems führen muß. Sogar Röpke geht so weit zu meinen, "daß es keineswegs einer konformen, d.h. unsere Wirtschaftsverfassung respektierenden Wirtschaftspolitik widerspricht, wenn der Staat einzelne Betriebe oder ganze Produktionszweige in eigener Regie betreibt und nun selbst als Produzent oder Händler auf dem Markt auftritt." Einschränkend fügt er jedoch hinzu, daß "die öffentliche Unternehmung so lange durchaus im Einklang mit den Grundgesetzen der Marktwirtschaft (ist), als der Staat selbst sie als Unternehmer respektiert, und es sich nicht um eine allgemeine, die Marktwirtschaft völlig aufhebende Sozialisierung handelt."[1)]

In diesem Zusammenhang macht Littmann auf eine besonders große Gefahr aufmerksam, "nämlich, daß die zunehmende Staatstätigkeit im privaten Produktionsbereich den privaten Unternehmer abschreckt, seine Funktionen wahrzunehmen."[2)] Es wird also ein Druck auf die Privatinitiative befürchtet, dergestalt, daß die privaten tätigen und potentiellen Unternehmer angesichts des wachsenden staatlichen Anteils am erwerbswirtschaftlichen Sektor darauf verzichten, bestehende Unternehmungen zu erweitern bzw. Neugründungen vorzunehmen. Die Folge würde ein relatives oder sogar absolutes Schrumpfen des privaten Anteils an diesem Sektor sein, eine Entwicklung, die sich im Prozeß unter Umständen sogar noch selbst beschleunigen kann. Hinzuzufügen wäre, daß es "nicht immer die neue Konkurrenz (von Seiten des Staates; d.Verf.) als solche ist, die den privaten Unternehmer vor Engagements zurückhält, sondern die - berechtigte oder unberechtigte - Vorstellung, der Staat habe eine Vorzugsposition inne, welche jede Art des privatunternehmerischen Verhaltens mit nicht mehr übersehbaren Risiken behaftet."[3)]

---

1) RÖPKE, Wilhelm: Die Gesellschaftskrisis ... a.a.O., S.306
2) LITTMANN, Konrad: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung. In: Wirtschafts- und Finanzwissenschaftliche Forschungen. Bd.1, S.120.
3) DERS.: ebenda, S.120.

Die ordnungspolitische Klassifikation der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmung in Volkswirtschaften mit überwiegend marktwirtschaftlicher Grundordnung wird damit zum quantitativen Problem. Man wird diese Unternehmungen in einer solchen Wirtschaftsordnung als "systeminadäquat, aber nicht systemzerstörend"[1] bezeichnen müssen. Systeminadäquat sind sie deswegen, weil der Staat hier in einem Bereich tätig wird, der als der eigentliche Bereich privatwirtschaftlicher Betätigung anzusehen ist. Sie wirken nicht systemzerstörend, soweit sie die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Mechanismus nicht ernsthaft stören. Jede Wirtschaftsordnung kann ein gewisses Maß systeminadäquater Elemente absorbieren, ohne ihren grundsätzlichen Charakter zu verlieren. Eine marktwirtschaftliche Ordnung ist demnach auch in der Lage zu funktionieren, wenn der Staat in einigen Bereichen oder sogar in vielen Bereichen neben der Privatwirtschaft erwerbswirtschaftlich tätig wird. Die quantitative Grenze, bis zu der die Ausdehnung einer solchen Staatstätigkeit möglich ist, ohne daß das System seinen Grundcharakter ändert und in ein anderes System umschlägt, ist theoretisch kaum zu bestimmen. Eine solche Bestimmung wird der Analyse realer Situationen überlassen bleiben müssen, denn in der Realität werden sich Anzeichen und Anhaltspunkte finden lassen, die als Signale für den Gefahrenbereich gelten können. Allgemein kann nur so viel gesagt werden, daß zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Systems ein hoher Prozentsatz des erwerbswirtschaftlich tätigen Kapitals im privaten Bereich eine notwendige Bedingung sein wird.

---

1) THALHEIM, Karl C.: A.a.O., S.585 (kursiv im Original).

III. Die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als Mittel staatlicher Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik und ihre instrumentale Bedeutung in einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft.

Bei der Begrenzung der Ausführungen dieses Abschnittes auf die erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen und deren Beurteilung hinsichtlich der Möglichkeit ihrer instrumentalen Verwendung in einer grundsätzlich marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft wird von zwei Voraussetzungen ausgegangen:

1. Eine solche Begrenzung ist deswegen sinnvoll, weil die erste Kategorie wirtschaftlicher Staatstätigkeit, die in Abschnitt B I 1 von den erwerbswirtschaftlichen Unternehmen unterschieden wurde, nämlich die Betriebe mit öffentlichen Funktionen, im Hinblick auf die marktwirtschaftliche Ordnung als systemnotwendig bzw. systemfördernd charakterisiert wurde und somit die Notwendigkeit ihrer instrumentalen Verwendung als gegeben vorausgesetzt werden kann.

2. Eine Begrenzung der Diskussion dieses Abschnittes auf die erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen erscheint auch deswegen notwendig und zweckmäßig, weil nur Unternehmen dieser Kategorie für eine Privatisierung in Frage kommen. Das ergibt sich sowohl aus dem grundsätzlichen Anliegen privater Erwerbswirtschaften - dem Streben nach Gewinn - als auch daraus, daß die erste Kategorie als systemnotwendig bzw. systemfördernd bezeichnet wurde, und ihr Anliegen demgemäß nicht oder nicht in erster Linie privatwirtschaftlicher Natur ist. Diese Wirtschaften sollen volkswirtschaftlichen Zwecken und Zielen dienen, ein Betreiben bzw. ein Auf- und Ausbauen solcher Betriebe kann also nicht nur der Privatwirtschaft überlassen werden. Dabei soll eine ergänzende Funktion der Privatwirtschaft nicht ausgeschlossen werden;

Hauptinitiative und operative Koordination im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele müssen jedoch in den Händen des Staates liegen.

Bei der Begrenzung der Untersuchung dieses Abschnittes auf die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen taucht als weitere Schwierigkeit eine Abgrenzungsfrage auf. Es ist eine Frage der Konsequenz, mit der die marktwirtschaftliche Ordnung gehandhabt bzw. angestrebt wird, ob einige Grenzbereiche, so z.B. die Grundstoffindustrien, in die Kategorie der Erwerbsunternehmen oder ob sie, wenn man ihnen überwiegend versorgungswirtschaftliche Funktionen zubilligt, in die Kategorie 1 einzugruppieren sind. Zur Grundlage dieses Abschnittes soll die strengere Spielart des marktwirtschaftlichen Systems gemacht werden, weil dann diese Ausführungen auch auf solche Wirtschaftszweige bezogen werden können, deren Zuordnung eine Frage der Konsequenz ist, mit der die marktwirtschaftliche Ordnung gestaltet ist bzw. gestaltet werden soll. Das geschieht auch, weil durch die Einbeziehung solcher Industrien in diesen Abschnitt ein breiteres Fundament für eine Diskussion der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als Mittel der Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik zur Verfügung steht, denn die Wirksamkeit ihres instrumentalen Einsatzes hängt neben ihrer Stellung am Markt nicht zuletzt von ihrem Anteil sowohl an den einzelnen Wirtschaftszweigen als auch am Gesamtpotential des volkswirtschaftlichen Produktionsapparates ab.[1] Die Erweiterung der Diskussionsgrundlage dieses Abschnittes soll lediglich dazu dienen, eventuelle Ergebnisse deutlicher herausarbeiten zu können. Es wird jedoch mit der Einbeziehung solcher Wirtschaftszweige, die auf der Grenze zwischen den Kategorien liegen, noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob auch diese Unternehmen für eine Privatisierung in Frage kommen.

---

1) Vgl. HAMM, Walter: Kollektiveigentum. Heidelberg 1961, S.14.

Endlich scheint es notwendig, noch ein Problem zu behandeln, das im Zusammenhang mit dem definitorischen Teil B I 1 auftaucht. Dort wurden die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als so beschaffen charakterisiert, daß sie die drei Kriterien auf S.13 erfüllen. Wenn man von den rein privatwirtschaftlichen Zielen absieht, so bedeutet die Verfolgung anderer Ziele mit Hilfe dieser erwerbswirtschaftlichen Unternehmen jedenfalls z.T. eine Aufgabe des zweiten Kriteriums (Verfolgung erwerbswirtschaftlicher Zielsetzungen) insofern, als die anderen Ziele wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitischer Art dem Moment der rein erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung über- bzw. nebengeordnet werden. Eine solche Zurückstellung der rein erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung bedeutet jedoch noch nicht ihre endgültige Aufgabe; es besteht durchaus die Möglichkeit, daß auch diese Zielsetzung - jetzt allerdings unter- bzw. nebengeordnet - weiter verfolgt wird. Inwieweit das gelingt, hängt wesentlich von der Marktmacht ab, die dem Staat durch seine Unternehmung in die Hand gegeben ist. Schnettler bemerkt dazu: "Je stärker die Stellung eines Betriebes im Markte ist, d.h. je dringlicher die Nachfrage nach den Betriebsleistungen ist und je weniger die Abnehmer in der Lage sind, zu Konkurrenzbetrieben abzuwandern, desto größer wird im allgemeinen für die Betriebe der Spielraum sein, neben der Gewinnerzielungsabsicht auch gemeinwirtschaftliche Aufgaben wahrzunehmen."[1] Diese Überordnung öffentlicher Zielsetzungen bzw. dieses Nebeneinander von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Zielsetzungen bedeutet, daß das betreffende Unternehmen des Staates für die Dauer dieser öffentlichen Aufgabenstellung nicht mehr als erwerbswirtschaftliches Unternehmen angesehen werden kann. Die Zielsetzungen des Unternehmens sind ganz oder z.T. öffentlicher Art, so daß es zu den Betrieben mit öffentlichen Funktionen gerechnet werden muß.

---

1) SCHNETTLER, Albert: A.a.O., S.54

Für die Privatisierungsproblematik sind diese Ausführungen insofern von Bedeutung als erwerbswirtschaftliche Unternehmen, die zu anderen als rein erwerbswirtschaftlichen Zielsetzungen eingesetzt werden, nicht mehr für eine Privatisierung in Frage kommen. Das ergibt sich logisch aus der dieser Veränderung der Aufgabenstellung folgenden Einordnung in die Kategorie der Betriebe mit öffentlichen Aufgaben. Ein materieller Grund kann darin gesehen werden, daß einem privaten Erwerber nicht zugemutet werden kann, gleichzeitig mit der Übernahme des Unternehmens dessen öffentliche Aufgabe mit zu übernehmen. Wenn ein Unternehmen mit derartigen Funktionen befaßt ist, müssen diese vor der Privatisierung beendet oder aufgegeben werden, und das Unternehmen muß den rein privatwirtschaftlichen Erwerbscharakter zurückerhalten.

Schließlich muß noch darauf hingewiesen werden, daß im Rahmen dieser Arbeit unmöglich die gesamte Problematik der Verwendung der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitische Mittel erschöpfend behandelt werden kann. Eine solche ausführliche Behandlung würde auch mit dem Anliegen der Arbeit kaum zu vereinbaren sein. Vielmehr glaubt der Verfasser, sich darauf beschränken zu können, diese Probleme nur insoweit aufzuzeigen, als dies für das eigentliche Anliegen der Arbeit, die Möglichkeiten und Grenzen einer Privatisierung dieser Unternehmenskategorie aufzuzeigen, notwendig erscheint. Die Ausführungen der folgenden Abschnitte dienen lediglich der Klärung der Frage, ob für den Staat in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung die Notwendigkeit besteht , erwerbswirtschaftliche Unternehmen, die sich in seinem Besitz befinden, instrumentell zu verwenden, sie also für öffentliche Aufgaben einzusetzen. Erst wenn diese Frage entschieden ist, kann dazu übergegangen werden, die Probleme einer Privatisierung der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen zu diskutieren.

1. Das Ziel der Einnahmeerzielung bzw. das fiskalische Gewinnmotiv.

Gegenstand dieses Abschnittes sei das Ziel des Staates, mit Hilfe seiner erwerbswirtschaftlichen Unternehmen Einnahmen zu erzielen, und die Bedeutung dieser Zielsetzung für die Motivation erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit des öffentlichen Gemeinwesens. Es handelt sich, das ergibt sich auch aus der Abgrenzung der erwerbswirtschaftlichen Unternehmung, um Einnahmen, die "auf privatwirtschaftliche Art und Weise, d.h. durch Verwertung von eigenen Produktionsmitteln -...- zur Erzielung eines Ertrages im marktwirtschaftlichen Tauschverkehr"[1] gewonnen werden.

Die historische Entwicklung zeigt auf dem Gebiet der staatlichen Erwerbseinkünfte einen eindeutigen Trend in Richtung auf eine immer krasser werdende Diskrepanz zwischen den Einnahmen des Staates aus Steuern und seinen Erwerbseinkünften.[2] Allerdings traf diese Entwicklung die Gebietskörperschaften - einen föderalistischen Aufbau des Systems unterstellt - in unterschiedlichem Ausmaße, dergestalt, daß die Entwicklung hinsichtlich der obersten Gebietskörperschaft, und nur diese soll in diesen Ausführungen berücksichtigt werden, wesentlich krassere Züge zeigte als bei Ländern und Gemeinden.[3] Die Notwendigkeit für den Staat, zur Deckung seiner Ausgaben auf Erwerbseinkünfte zurückzugreifen, und zu diesem Zweck Erwerbsbetriebe zu errichten und zu betreiben, hat im Laufe der Ge-

---

1) AMONN, Alfred: Grundsätze der Finanzwissenschaft, erster (allgemeiner) Teil, S.151 (Sperrung im Original).
2) Vgl. ALBERS, Willi: Artikel: Erwerbseinkünfte, öffentliche. A.a.O., S.345 f; ebenso TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, S.101.
3) Vgl. ALBERS, Willi: Artikel: Erwerbseinkünfte, öffentliche. A.a.O., S.345; dergl. HELLWIG, Fritz: Die öffentlichen Unternehmen in privatwirtschaftlicher Sicht. In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 5, 1955, S.16.

schichte aus verschiedenen Gründen eine Wandlung erfahren.[1] Der Hauptgrund war wohl der, daß es dem Staat mit dem Auf- und Ausbau eines leistungsfähigen Steuersystems leichter gelang, die zur Deckung seines wachsenden Finanzbedarfs notwendigen Mittel zu beschaffen, als das durch Vergrößerung seiner erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit möglich gewesen wäre. Dazu kamen gerade in dem Zeitraum, nämlich in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts, als der staatliche Finanzbedarf aus verschiedensten Gründen eine besonders hohe Zunahmerate aufwies, starke ordnungspolitische Bedenken, die auf eine grundsätzliche Gegnerschaft gegen staatliche Wirtschaftsbetätigung hinausliefen. Es blieb also nur der Weg, den gestiegenen Finanzbedarf gestützt auf die Hoheitsfunktion zu decken. Erleichtert wurde diese Art der Einnahmenerzielung durch die Ausarbeitung eines immer umfassenderen Steuersystems und die wesentlich verbesserten Kontrollmöglichkeiten, die sich durch die Ausbreitung des Buchführungs- und Rechnungswesens bei den Privatwirtschaften ergaben.

Ob eine erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit in einem Steuerstaat marktwirtschaftlicher Prägung als Beitrag zur Einnahmenerzielung notwendig ist, erscheint mehr als fraglich, wenn man sich die realen Verhältnisse vor Augen führt und die Bedeutung der Erwerbseinkünfte in ihrem Verhältnis zum Gesamtvolumen des Staatshaushaltes betrachtet. Albers bemerkt in diesem Zusammenhang, daß die Erwerbseinkünfte "auf der Ebene der Zentralregierung ... in der Regel zur völligen Bedeutungslosigkeit herabgesunken (sind) - sie machen nur selten mehr als 1 v.H. der Einnahmen aus."[2] Ein besonders krasses Beispiel ist

---

1) Vgl. HAMM, Walter: Kollektiveigentum. A.a.O., S.20; dgl. TAUTSCHER, Anton: Die öffentlichen Unternehmen und ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 109, 1953, S.400.

2) ALBERS, Willi: Artikel: Erwerbseinkünfte ... A.a.O., S.345.

für diesen Fall das Verhältnis von Erwerbseinkünften und anderen Einnahmen der obersten Gebietskörperschaft in der Bundesrepublik Deutschland. In der Zeit von 1948 bis 1957 betrugen die Einnahmen des Bundeshaushaltes aus den industriellen Bundesunternehmen insgesamt nur 123 Millionen DM.[1)]

Wenn man nun die Einnahmen der vier Jahre 1958 - 1961[2)] zu dem jeweiligen Gesamtvolumen des Bundeshaushaltes ins Verhältnis setzt, so bewegen sich die Erwerbseinkünfte um einen Anteil von ca. 2 - 2,5 pro mille der gesamten Bundeseinnahmen. Es darf jedoch nicht unterlassen werden zu erwähnen, daß es sich hierbei um die ausgeschütteten Gewinne handelt, während die effektiven Gewinne weit höher liegen dürften, da sich der Wieder- bzw. Neuaufbau der großen Bundesunternehmen weitgehend auf dem Wege der Selbstfinanzierung vollzogen hat.[3)] Dennoch wird auch durch diese Feststellung die These nicht erschüttert, daß die Erwerbseinkünfte in dem Volumen des Bundeshaushaltes nur eine sehr unbedeutende Rolle spielen. Die Notwendigkeit dieser Art der Einnahmeerzielung für den modernen Staatshaushalt muß also bestritten werden. Auch die Frage, ob diese Art der Einnahmen gegenüber den Einnahmen aus einer Besteuerung irgendwelche Vorteile haben, wird von Amonn verneint.[4)] Im Gegenteil, wenn man von dem Prinzip der Heranziehung der Wirtschaftssubjekte nach ihrer Leistungsfähigkeit hinsichtlich ihres Beitrages am Aufkommen für das Gemeinwesen ausgeht, dann wirken solche Erwerbseinkünfte, besonders, wenn sie bei der Bereitstellung lebenswichtiger Güter erzielt werden, regressiv.

---

1) Vgl. ALBERS, Willi: Artikel: Erwerbseinkünfte ...A.a.O., S. 347.
2) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes (Hrsg.): Der Bund als Unternehmer, S.16.
3) Vgl. Deutsches Industrieinstitut: Material zum Zeitgeschehen, Nr. 10 vom 17.11.1960; a.a.O., S.17 f.
4) Vgl. AMONN, Alfred: A.a.O., S.154.

Es ist also offensichtlich, daß "keine überzeugende Begründung öffentlich-wirtschaftlicher Betätigung ... im modernen Steuerstaat aus der Möglichkeit abgeleitet werden (kann), Einnahmemittel für den Haushalt zu gewinnen."[1] Als Ergebnis dieses Abschnittes ist also festzustellen, daß, ganz abgesehen von allen ordnungspolitischen Bedenken, eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit des Staates, die mit dem Ziel der Einnahmenerzielung betrieben wird, in Volkswirtschaften marktwirtschaftlicher Grundordnung schon wegen ihrer quantitativen Bedeutungslosigkeit nicht zu rechtfertigen wäre.

2. Wirtschaftspolitische Zielsetzungen.

Der Problemkreis, der mit der Einsetzbarkeit erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen als Mittel der Wirtschaftspolitik verbunden ist, läßt die gegensätzlichen Auffassungen, die in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft um diese Probleme bestehen, besonders stark hervortreten. Es soll nicht Aufgabe dieses Abschnittes sein, diese Diskussion zu entwirren. Vielmehr wird es für das Anliegen der Arbeit genügen, die Hauptprobleme, die bei der Verwendung der staatlichen Erwerbsunternehmen als Mittel der Wirtschaftspolitik auftauchen, aufzuzeigen, um die Möglichkeit, die Gefahren und die Wirksamkeit solcher wirtschaftspolitischen Eingriffe des Staates beurteilen zu können, und um daraus Folgerungen hinsichtlich des Zieles der Arbeit, nämlich der Möglichkeit der Privatisierung solcher Staatsunternehmen ziehen zu können.

Besonders in diesem Teil wird es sich zeigen, wie wichtig es ist, hinsichtlich der Kategorien wirtschaftlicher Staatstätigkeit eine Trennung vorzunehmen und die erwerbswirtschaftli-

---

1) MOLITOR, Bruno: Öffentliche Wirtschaft und Privatisierung, A.a.O., S.85 (Unterstreichung im Original kursiv).

chen Unternehmen im Hinblick auf die instrumentale Problematik gesondert zu betrachten. Eine solche Trennung wird von vielen Autoren, die sich mit diesem Problem beschäftigen, nicht oder nur unvollkommen vorgenommen. Das führt dazu, daß Ergebnisse, die z.B. für die Verkehrs- und Versorgungsunternehmen Gültigkeit haben, auch auf die Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen übertragen werden, ohne daß der grundlegende Unterschied und die sich aus diesem Unterschied ergebenden Grenzen für eine instrumentale Verwendung der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen genügend beachtet werden. Diesem Unterschied soll in diesem Teil dergestalt Rechnung getragen werden, daß an einigen Stellen auf die Möglichkeiten der Verwendung von Betrieben der Kategorie 1 zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele hingewiesen wird.

a. Das Ziel der Preis- und Wettbewerbspolitik.

Die wirksame Verwendbarkeit der öffentlichen Erwerbsunternehmen als Instrument staatlicher Preis- und Wettbewerbspolitik ist in Wissenschaft und Praxis heiß umstritten. Hinsichtlich des Einflusses der öffentlichen Erwerbsunternehmen auf die Preise lassen sich zwei mögliche Zielsetzungen unterscheiden: Einmal kann ein öffentliches Unternehmen versuchen, einen ungerechtfertigt überhöhten Preis seiner Branche durch eigene Preissenkungen auf ein angemessenes Niveau herunterzudrücken; zum anderen kann es den Versuch machen, durch eine Stabilhaltung seiner Preise einem allgemeinen Preisauftrieb in dem betreffenden Sektor Einhalt zu gebieten.[1] Weisser ist der Auffassung, daß ein Preisgebaren dieser öffentlichen Unternehmen, "das nicht am erzielbaren Maximun des Gewinns orientiert ist, ... preissenkende oder -stabilisierende Wirkungen"[2] haben

1) MEINHOLD erwähnt noch eine dritte Möglichkeit, nämlich daß in Krisenzeiten öffentliche Unternehmen durch eine vernünftige Preispolitik einen zerstörenden Preisverfall in einer Branche aufzuhalten versuchen. Die Wirksamkeit eines solchen Verhaltens wird von Meinhold als sehr fraglich betrachtet und soll auch hier nicht weiter diskutiert werden. Vgl. MEINHOLD, Helmut: Öffentliche Wirtschaft und Marktwirtschaft. In: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft. S.41.

2) WEISSER, Gerhard: Öffentliche Unternehmen als Instrumente der Preispolitik. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1957, H.4, S.19, Spalte 1.

kann. Veit bezeichnet eine solche Außenseiterkonkurrenz des Staates mit Hilfe seiner erwerbswirtschaftlichen Unternehmen sogar als eine "marktkonforme" Methode der Einflußnahme auf das Geschehen am Markt.[1] Das mag zwar zutreffen, wenn man nur die Wirkung des Eingriffes zur Beurteilung der Methode heranzieht, nicht aber wenn man von den Grundlagen der marktwirtschaftlichen Ordnung ausgeht und unter diesem Gesichtspunkt Funktionen und Grenzen staatlicher Wirtschaftspolitik und das Verhältnis des Staates zur Privatwirtschaft in die Betrachtung mit einbezieht. Die Wirksamkeit der öffentlichen Erwerbsunternehmen als preispolitisches Instrument darf nicht überschätzt werden. Zunächst wird eine Einflußnahme auf den gesamtwirtschaftlichen Prozeß unter der Voraussetzung, daß die öffentlichen Unternehmen in einer Volkswirtschaft einen Anteil haben, der mit einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung noch vereinbar ist, auszuklammern sein. Denn dieses Instrument kann niemals ein Ersatz, ja kaum eine sehr wirksame Ergänzung der staatlichen Finanz-, Geld- und Außenwirtschaftspolitik zur Einflußnahme beispielsweise auf eine inflationäre Entwicklung sein.[2] Die Wirksamkeit dieses Instrumentes wird also im wesentlichen auf den Wirtschaftszweig, in dem das öffentliche Unternehmen tätig ist, beschränkt sein. Voraussetzung für einen wirksamen Einfluß auf die Preisgebung der privaten Konkurrenten ist zudem ein Marktanteil des öffentlichen Unternehmens bzw. der öffentlichen Unternehmen, der so groß sein muß, daß die privaten Unternehmen in i h r e m Verhalten durch das Verhalten der öffentlichen Unternehmen beeinflußt werden. Das Kapazitätsproblem, das in diesem Zusammenhang auftaucht, bildet eine weitere - wohl die schwerwiegendste - Schwierigkeit beim Einsatz der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als Instrumente der Preis-

1) Vgl. VEIT, Hermann: Staat und Wirtschaft. In: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft. S.67.
2) Vgl. HAMM, Walter: Kollektiveigentum. A.a.O., S.178.

politik. Wenn ein solches Unternehmen eine Preiserhöhung seiner Branche nicht mitmacht, oder, um seine privaten Konkurrenten zu Preissenkungen zu veranlassen, seine Preise senkt, wird die Folge eine Verlagerung von Nachfrage mehr oder minder grossen Ausmaßes auf das öffentliche Erwerbsunternehmen sein. In Zeiten der Unterbeschäftigung, wenn Kapazitäten zur Verfügung stehen, wird diese Mehrnachfrage befriedigt werden können. In diesen Zeiten ist eine solche Politik jedoch wegen der allseitigen ungünstigen Ertragslage kaum notwendig, da bei unbeschäftigten Kapazitäten in der Privatwirtschaft nur in Sonderfällen Tendenzen zu Preiserhöhungen vorliegen werden oder überhaupt überhöhte Preise bestehen.

In Zeiten der Vollbeschäftigung, wenn alle Kapazitäten ausgenutzt sind, und die Tendenz zu Preiserhöhungen bzw. die mangelnde Bereitschaft zu Preissenkungen vorherrscht, ist eine entgegengesetzte Preispolitik der öffentlichen Unternehmen meist zur Wirkungslosigkeit verurteilt, weil die Mehrnachfrage aus Kapazitätsgründen nicht befriedigt werden kann.

Unter der Voraussetzung, daß eine funktionierende Wettbewerbsordnung besteht, kann ein Privateigentum an den Produktionsmitteln nicht zu wirtschaftlichen Mißständen, also auch nicht zu ungerechtfertigt überhöhten Preisen in den Branchen, in denen ein solcher Wettbewerb besteht, führen.[1)]

Wenn der Wettbewerb in einigen Branchen oder Sektoren nicht in dem wünschenswerten Maße funktioniert, sind dafür in der Regel wirtschaftspolitische Eingriffe oder Unterlassungen des Staates zur Förderung eines solchen Wettbewerbs verantwortlich.[2)] Der Einsatz eines erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmens zur Belebung des Wettbewerbs mag unter gewissen Voraussetzungen die Korrektur einiger unerwünschter Wirkungen des mangelnden Wettbewerbs möglich machen; dieses Instrument ist aber keines-

---

1) Vgl. EUCKEN, Walter: Grundsätze...A.a.O., S.275.
2) Vgl. HAMM, Walter: Kollektiveigentum. A.a.O., S.186.

falls geeignet, die eigentlichen Ursachen eines solchen Mißstandes zu erfassen und zu beseitigen.

Zur Förderung des Wettbewerbs und damit zugleich zur Einflußnahme auf volkswirtschaftlich unerwünschte monopoloide Preisgestaltungsmöglichkeiten der Privatwirtschaft stehen dem Staat jedoch in einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft eine Fülle von Maßnahmen zur Verfügung, die nicht mit den Nachteilen, die sich aus solchen direkten Eingriffen in den Konkurrenzmechanismus wie mittels des Instruments der öffentlichen Erwerbsunternehmung ergeben, verbunden sind. Hellwig bekennt sich in diesem Zusammenhang zum "Prinzip der Subsidiarität", d.h. es sollte immer nur das gerade notwendige tel, aber nicht das weitest mögliche Mittel eingesetzt werden.[1] Unter diesem Gesichtspunkt sind die Eingriffe über die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen des Staates ein im Rahmen marktwirtschaftlicher Ordnungen sehr weitgehendes Mittel; der Staat nimmt hier direkte Eingriffe in bestimmte Betriebe und dadurch mittelbar auch Eingriffe in die privaten Konkurrenzbetriebe vor. Er begibt sich damit über seine der Marktwirtschaft adäquate datensetzende und ordnende Funktion hinaus auf ein Gebiet, das zum Instrumentarium anderer Wirtschaftsordnungen gezählt werden muß.

---

1) HELLWIG, Fritz: A.a.O., S.27; dgl. BREIDBACH, Hans-Josef: Die öffentlichen Unternehmen in der Konjunktur. In: Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts. 1960, Nr.15 vom 12.4.60, S.4; DUHMER: A.a.O., S.28; BIRNBAUM, Hans: Die Volksaktie, Privatisierung des Bundesvermögens. München 1960, S.9.
Die hier zitierten Autoren wenden das Subsidiaritätsprinzip auf den zur Debatte stehenden Problemkreis an. Der Ursprung des Prinzips ist in dem ordnungsmäßigen Denken der katholischen Kirche zu suchen: Vgl. EUCKEN, Walter: A.a.O., S.348; Nell-Breuning umreißt den breiten Anwendungsbereich dieses Prinzips. Vgl. NELL-BREUNING, Oswald v.: Das Subsidiaritätsprinzip als wirtschaftliches Ordnungsprinzip. In: Wirtschaft und Gesellschaft Heute, Bd.I, S.78 ff. Die Auffassung Bülows hingegen, der den Begriff im Sinne der vollständigen Gütersubstitution verwendet, trifft nicht die Probleme dieses Abschnittes. Vgl. BÜLOW, Friedrich: Volkswirtschaftslehre, S.169.

b. Die konjunktur- und beschäftigungspolitische Zielsetzung.

Das Streben von Wissenschaft und praktischer Wirtschaftspolitik nach einem möglichst umfassenden, vielseitigen und wirksamen konjunkturpolitischen Instrumentarium führte zu dem Gedanken, auch die sich im Besitz oder Einflußbereich der öffentlichen Hand befindlichen Wirtschaftsbetriebe zur Dämpfung konjunktureller Schwankungen des Wirtschaftsablaufes zu verwenden.

Neben einer der Konjunkturlage angepaßten Form der Preis- und Tarifpolitik[1] und der Finanzierungspolitik öffentlicher Betriebe, über deren konjunkturpolitisch richtige Handhabung nur schwer Allgemeingültiges zu sagen ist, ist die Ausbau- und Investitionspolitik der öffentlichen Wirtschaft der Faktor, von dessen Handhabung am ehesten wirksame Einflüsse auf den Konjunkturverlauf erwartet werden könnten.[2] Diese These wird dadurch bestätigt, daß die neuere Konjunkturtheorie die Investitionen als den Faktor ansieht, von dem die entscheidendsten Einflüsse auf den Konjunkturverlauf ausgehen.

Im Zusammenhang mit dem Problem der Einsetzbarkeit der Investitionstätigkeit der öffentlichen Wirtschaft als konjunkturpolitisches Instrument werden grundsätzlich zwei Möglichkeiten unterschieden:[3]

---

1) Auf die begrenzten Möglichkeiten einer instrumentalen Verwendung der Preisgebarung öffentlicher Erwerbsunternehmen wurde im vorigen Abschnitt hingewiesen. Die Möglichkeit, mit Hilfe der Tarife öffentlicher Betriebe gewisse Einflüsse auf den Konjunkturverlauf auszuüben, liegt bei gleichgerichtetem Einsatz durchaus im Bereich des Möglichen, Jedoch betrifft eine solche Politik vorwiegend Betriebe der Kategorie 1, und hier insbesondere der Verkehrs- und Versorgungsbetriebe, die nicht Gegenstand der Arbeit sind.

2) Vgl. Entschließung des wissenschaftlichen Beirates zur Frage der konjunkturpolitischen Aufgaben öffentlicher Unternehmen. In: Die Öffentliche Wirtschaft, 1956, H.3, S.7.

3) vgl. ebenda S.7; ebenso RITSCHL, Hans: Finanzpolitik und Konjunkturpolitik. In: Die Öffentliche Wirtschaft. 1956, H.2, S. 4 ff; ZETSCHKE, Wolfgang: Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen. Bd.3, 1957, S.106; BREIDBACH, Hans-Josef: Die öffentlichen Unternehmen in der Konjunktur. A.a.O., S.1.

1. Die Investitionstätigkeit der öffentlichen Betriebe ist antizyklisch ausgerichtet.

2. Die Investitionstätigkeit der öffentlichen Betriebe ist überkonjunkturell ausgerichtet.

Eine antizyklische Ausrichtung bedeutet, daß die öffentlichen Betriebe im konjunkturellen Aufschwung trotz einer wachsenden Nachfrage nach ihren Leistungen ihre Anlagen und Produktionskapazitäten nicht erweitern dürfen, während sie in der depressiven Phase gehalten sind, Anlagen zu erstellen und Kapazitäten zu schaffen, deren Ausnutzung im Moment der Erstellung nicht gegeben ist; auch über eine spätere Ausnutzung muß notwendigerweise einige Unsicherheit bestehen. Eine solche Politik ist, wenn überhaupt, nur auf dem Sektor der Verkehrs- und Versorgungsbetriebe möglich. Auf dem Gebiet der hier zur Debatte stehenden erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen, die mit der Privatwirtschaft im Wettbewerb stehen, ist die Erstellung von Anlagen, für deren Produkt keine Nachfrage besteht, eine völlig "unzulässige Zumutung", denn sie verstößt gegen alle herkömmlichen Prinzipien der Wirtschaftsführung.[1] Gegen eine derartige Konjunkturpolitik mit Hilfe der Erwerbsunternehmen der öffentlichen Hand wendet sich auch der wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, der eine derartige Investitionspolitik auf dem Sektor der staatlichen Erwerbsunternehmen als "vollends unmöglich"[2] bezeichnet.

Die zweite Möglichkeit der Verwendung der staatlichen Wirtschaftsbetriebe als konjunkturpolitisches Instrument besteht in der überkonjunkturellen Ausrichtung ihrer Investitionstätigkeit. Darunter ist folgendes zu verstehen: Der Sektor staatlicher Wirtschaftsbetätigung soll an langfristige Auf- und Ausbaupläne gebunden und dadurch von den Konjunkturschwankungen

---

1) Vgl. ZETSCHKE, Wolfgang: A.a.O., S.108.

2) Entschließung des Wissenschaftlichen Beirates...A.a.O., S.7.

unabhängig gemacht werden. Diese langfristigen Pläne könnten etwa an dem generellen Wachstumstrend der Volkswirtschaft ausgerichtet sein. Diese Art der Konjunkturpolitik mit Hilfe wirtschaftlicher Staatsunternehmen wird in der Entschliessung des Wissenschaftlichen Beirates als "die allein sinnvolle und durchführbare Form"[1] bezeichnet. Bei der hier zur Diskussion stehenden Form der Konjunkturpolitik wird die Unterteilung der Staatsbetriebe nach den in dieser Arbeit verwendeten Kategorien besonders wichtig, denn eine explizite Unterscheidung dieser Art wird zu diesem Problem in der Literatur gar nicht oder nur ungenau gemacht. Eine Konjunkturpolitik der oben genannten Art wird überwiegend für möglich gehalten, allerdings beziehen sich die Erwägungen dabei ausschließlich auf die Bautätigkeit der öffentlichen Hand und die Verkehrs- und Versorgungsunternehmen[2]. Auch bei den vom Wissenschaftlichen Beirat als Anwendungsgebiete für eine solche Politik empfohlenen Sektoren oder Branchen sind die Erwerbsunternehmungen der öffentlichen Hand nicht genannt.[3] Die staatlichen Erwerbsunternehmungen werden also demnach kaum als geeignete Objekte für eine überkonjunkturelle Auf- und Ausbaupolitik angesehen. Die Gründe für diese Nichtverwendbarkeit der Erwerbsunternehmen sind in ihrem Charakter und in ihrer Konkurrenzbeziehung zur Privatwirtschaft zu suchen. Eine langfristige Planung ist auf Sektoren, auf denen ein relatives oder absolutes Monopol besteht, eher möglich. Fehlplanungen sind in diesem Falle leichter zu vermeiden. Eine solche Situation besteht für den Staat auf den Sektoren Verkehr und Versorgung mit Energie, Wasser u.s.w. Wenn die staatlichen Unternehmen auf privatwirtschaftlichem Gebiet tätig sind, dann

---

1) Entschließung des Wissenschaftlichen Beirates...A.a.O., S.7.
2) Vgl. z.B. RITSCHL, Hans: Finanzpolitik und Konjunkturpolitik. A.a.O., S.8; dgl. MOLITOR, Bruno: Öffentliche Wirtschaft....A.a.O., S.84.
3) Vgl. Entschließung des Wissenschaftlichen Beirates.... A.a.O., S.7.

wird durch eine langfristige Planung ihre Dispositionsvariabilität schwer beeinträchtigt. Bedarfswandlungen, technische Neuentwicklungen und das Verhalten der privaten in- und ausländischen Konkurrenz sind langfristig kaum vorauszusehen.

Aus all diesen Gründen sind die Erwerbsunternehmungen der öffentlichen Hand auch für eine Verwendung als Instrumente einer überkonjunkturellen Stabilisierungspolitik außerordentlich ungeeignet.

Staatliche Maßnahmen zur Einflußnahme auf die Beschäftigung können aus zwei Gründen notwendig werden. Einmal kann eine Beschäftigungslosigkeit konjunkturelle Ursachen haben. Da Konjunkturpolitik auch zugleich Beschäftigungspolitik ist, sind die erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen, wie oben gezeigt wurde, von geringem instrumentalen Wert, es sei denn, der Staat macht seinen Unternehmen die Auflage, keine Entlassungen vorzunehmen. Dadurch werden sie jedoch der privaten Konkurrenz gegenüber wieder in eine Lage gedrängt, die, wie oben schon an Hand des Kapazitätsproblems ausgeführt wurde, für die Staatsunternehmen außerordentlich nachteilig ist. Allerdings ist die Rentabilitätsrechnung für den Staat in diesem Falle eine andere als für die Privatwirtschaft. Die Arbeitslosen würden, wenn sie nicht mehr vom Betrieb bezahlt würden, dem Staat über den Sozialhaushalt zur Last fallen, so daß eine Weiterbeschäftigung auch bei stark vermindertem Ertrag pro Arbeitskraft für den Staat durchaus noch rentabel sein kann.[1)] Hinzu kommt möglicherweise ein psychologischer Effekt: Die privaten Konkurrenzbetriebe werden sich vielleicht durch dieses Verhalten der Staatsbetriebe zu einer optimistischeren Einschätzung der Entwicklung verleiten lassen und aus diesem Grunde ihrerseits mit Entlassungen zurückhalten.

---

1) Vgl. OEFTERING, Heinz-Maria: Die gewerblichen Unternehmen des Bundes. In: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft, S.82.

Zum anderen kann die Beschäftigungslosigkeit strukturell begründet sein. Die Schwierigkeiten können sich u.U. nur auf einen Wirtschaftszweig beziehen.[1] Auch in diesem Falle können Erwerbsunternehmen des Staates auf diesem Sektor kein wirksames Mittel sein, den Schwierigkeiten in einer der Marktwirtschaft adäquaten Form abzuhelfen. Es wäre verfehlt, einen solchen Wirtschaftszweig langfristig durch Subventionen erhalten zu wollen. Vielmehr sollte der Staat von den vielen ihm zu Gebote stehenden Möglichkeiten Gebrauch machen und durch eine zweckmäßige Umstrukturierungspolitik oder Beihilfen zur Überführung des Arbeitskräftepotentials in andere Verwendungen diese Beschäftigungskrisen zu beseitigen suchen. Erwerbswirtschaftliche Unternehmen, die in seiner Hand sind, können ihm bei einer solchen Gesundungspolitik nicht von großem Nutzen sein.

Auch im Falle einer Arbeitslosigkeit in bestimmten notleidenden Regionen ist es dem Charakter der Marktwirtschaft adäquater, die Standortfaktoren dieser Gebiete so zu verbessern, daß es für die Privatwirtschaft lohnend erscheint, hier Investitionen zu tätigen und Betriebe zu errichten, als die Arbeitslosigkeit mit staatlichen Erwerbsunternehmen, die ständig auf Unterstützung angewiesen sind, zu bekämpfen. Für eine solche Politik stehen dem Staat u.a. in der Finanz- und Verkehrspolitik sehr wirksame und variationsreiche Instrumente zur Verfügung.[2] Neben einer wirksamen Verbesserung der Standortfaktoren werden in einer vollbeschäftigten Wirtschaft die Reserven an Arbeitskräften in solchen Gebieten eine Anziehungskraft auf die Privatwirtschaft ausüben. Außerdem wird eine beginnende oder bereits vorhandene privatwirtschaftliche Aktivität in solchen Gebieten auf weitere potentielle private Wirtschaftsbetriebe eine größere Anziehungskraft ausüben als mit Verlust arbeitende staatliche Erwerbsunternehmen.

---

1) Die Gründe für eine solche Entwicklung können mannigfaltiger Natur sein, z.B. Nachfrageverschiebungen, neue Erfindungen, Erschließungen anderer Rohstoffquellen, vermehrte Auslandskonkurrenz u.s.w.

2) Vgl. HAMM, Walter: Kollektiveigentum. A.a.O., S.232.

3. Sozialpolitische Zielsetzungen.

Auch bei der Diskussion der Verwendung öffentlicher Wirtschaftsbetriebe als Instrumente zur Verfolgung und Durchsetzung sozialpolitischer Zielsetzungen in einer grundsätzlich marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft hat die in dieser Arbeit vorgenommene Einteilung der öffentlichen Wirtschaftsbetriebe in zwei Kategorien wieder eine entscheidende Bedeutung.

Die Kategorie der Betriebe mit öffentlichen Aufgaben wurde im Abschnitt B II im Hinblick auf die marktwirtschaftliche Ordnung als systemnotwendig bzw. systemfördernd bezeichnet. Das gilt auch bzw. besonders für die Verwendung dieser Kategorie staatlicher Wirtschaftsbetriebe als Instrument zur Verfolgung sozialpolitischer Zielsetzungen. Tautscher erörtert bei der Behandlung dieser Probleme ausschließlich Betriebe und Wirtschaftszweige, die dieser Kategorie zuzuordnen sind.[1] In Bezug auf Aufgabenstellung, instrumentelle Notwendigkeit und Eignung dieser Kategorie von öffentlichen Wirtschaftsbetrieben besteht weitgehende Einigkeit.

Die Eignung und Wirksamkeit der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen der öffentlichen Hand als Instrumente einer Sozialpolitik ist dagegen wiederum sehr problematisch. Die von Keller erwähnte Möglichkeit, solche Staatsbetriebe zur Vermeidung einer unsozialen Behandlung der Arbeitnehmer durch die Privatwirtschaft einzusetzen und damit den Staat "die Rolle des vorbildlichen Arbeitgebers" übernehmen zu lassen,[2] hat durch die sozialen und arbeitsmarktmäßigen Entwicklungen außerordentlich

---

1) Vgl. TAUTSCHER, Anton: Die öffentlichen Unternehmen und ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 109, 1953. S.403.

2) KELLER, Theo: Die Einnahmen aus privatwirtschaftlich betriebenen und öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd.II, S.185.

an Überzeugungskraft verloren. Als Folge der grundlegenden Wandlungen der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt[1] und der Aktivität der Arbeitnehmerorganisationen haben sich die Arbeitsbedingungen in allen Bereichen erheblich gebessert, ohne daß die erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen dabei eine Rolle gespielt haben, die ihre instrumentale Notwendigkeit unter Beweis gestellt hätte. Die in den meisten Volkswirtschaften marktwirtschaftlicher Grundordnung zu beobachtende branchenmäßige Organisation der Gewerkschaften bringt es mit sich, daß erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmen den gleichen Bedingungen unterworfen sind, wie die mit ihnen konkurrierende Privatwirtschaft. Hinsichtlich der Fragen des Betriebsklimas und der freiwilligen Sozialleistungen sind die Verhältnisse in einzelnen Branchen und Betrieben sehr unterschiedlich. Es kann nur soviel gesagt werden, daß auch auf diesen Gebieten in den mit der Privatwirtschaft konkurrierenden Staatsunternehmen keine grundlegende Besserstellung der Arbeitnehmer zu beobachten ist, die große instrumentelle Wirksamkeiten der Staatsunternehmen vermuten ließe. Die großen und variablen Möglichkeiten des modernen Staates, mit Hilfe der rechtlichen Regelung des gesamten Sozialwesens weitreichende und allgemeinverbindliche Normen zu schaffen, und der sozial wirksame Einsatz der ersten Kategorie staatlicher Wirtschaftsbetriebe, läßt es wahrscheinlich erscheinen, daß den erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen unter heutigen Bedingungen kaum noch eine Rolle als wirksames Instrument staatlicher Sozialpolitik zugebilligt werden kann.

---

1) Vgl. HAMM, Walter: Kollektiveigentum. A.a.O., S.233 f.

4. Staatspolitische Zielsetzungen.

Bei der Verfolgung staatspolitischer Zielsetzungen mit Hilfe von Wirtschaftsbetrieben, die sich im Eigentum des öffentlichen Gemeinwesens befinden, taucht zunächst die Frage auf, ob es sich bei solchen Betrieben um erwerbswirtschaftliche Unternehmen der öffentlichen Hand im Sinne der hier getroffenen Einteilung handelt. Eine solche Zielsetzung könnte in der Produktion von Gütern, z.B. militärischer Art, für die der Staat alleiniger Abnehmer ist, gesehen werden. Das entscheidende Problem in Bezug auf die Frage nach dem Erwerbscharakter solcher Betriebe des Staates ist in dem Charakteristikum der Gewinnerzielung zu suchen. Wenn man andererseits die Möglichkeit annimmt, daß solche Produkte auch von der Privatwirtschaft hergestellt werden könnten, diese also zumindest als potentieller Konkurrent in Frage käme, dann muß man derartige Staatsbetriebe als erwerbswirtschaftlich ansehen, denn ein möglicher Gewinn solcher Betriebe kann darin gesehen werden, daß sie die vom Staat benötigten Produkte billiger herzustellen in der Lage sind, als das der Privatwirtschaft möglich wäre.

Die zu untersuchende Frage geht also dahin, festzustellen, ob erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmungen zur Verfolgung staatspolitischer Ziele in einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft notwendig sind. Ein Grund für den Aufbau und die Unterhaltung derartiger Staatsunternehmungen könnte die Deckung des Eigenbedarfs des Staates sowohl an zivilen wie auch an militärischen Gütern sein, ein Beweggrund, der auch von Keller in seiner Aufzählung genannt wird.[1)] In entwickelten Volkswirtschaften kann man davon ausgehen, daß die Möglichkeit zur Produktion derartiger Güter auch in der Privatwirtschaft besteht. Wenn den staatlichen Bezugstellen von vornherein vor-

1) Vgl. KELLER, Theo: A.a.O., S.183.

geschrieben ist, daß sie ihren Bedarf bei bestimmten Staatsunternehmen zu decken haben, besteht sowohl bei diesen Stellen wie auch bei den betreffenden Unternehmen kein unbedingter Zwang zur Sparsamkeit, denn eine Konkurrenz ist ausgeschaltet. Wenn dagegen diese Aufträge an die Privatwirtschaft vergeben werden können, ist es möglich, wenn nicht wahrscheinlich, daß der Zwang zur Rationalität bewirkt, daß die Beschaffung auf diesem Wege für den Staat günstiger ist. Der Gefahr einer Übervorteilung des Staates durch die Privatwirtschaft[1] kann bei einer funktionierenden Konkurrenz durch das Ausschreibungsverfahren begegnet werden.

Auch die Gefahr des Verrates militärischer Geheimnisse[2] kann nicht als überzeugendes Argument für die Produktion der betreffenden Güter in Staatsbetrieben gelten. Eine Überwachung und Kontrolle ist in großen Staatsbetrieben ähnlich schwer durchzuführen, wie in entsprechenden Betrieben der Privatwirtschaft. Hamm zeigt am Beispiel der USA, in denen ein sehr großer Teil der militärischen Forschung und Produktion von der Privatindustrie betrieben wird, überzeugend, daß die Vergabe solcher Aufträge an die Privatwirtschaft möglich und für den Staat durchaus fruchtbar ist.[3]

Weiterhin wird als wichtige staatspolitische Zielsetzung gefordert, die Produktion und Verarbeitung gefährlicher Stoffe nur oder überwiegend in staatlichen Unternehmungen möglich sein zu lassen. Der Problemkomplex ist durch das Vordringen der Atomenergie wieder besonders akut geworden.[4] Abgesehen davon, daß es bei weiterer Entwicklung und Vervollkommnung dieses Energieträgers unmöglich sein wird, die Privatwirtschaft von der Nutzung einer in der Zukunft vermutlich sehr wichtigen Energiequelle auszuschließen, ohne ihr dadurch zu schaden,

---

1) Vgl. KELLER, Theo: A.a.O., S.183
2) Vgl. DERS.: ebenda
3) Vgl. HAMM, Walter: Kollektiveigentum. A.a.O., S.242 ff.
4) MOLITOR, Bruno: Öffentliche Wirtschaft....A.a.O., S.83.

begibt man sich durch ein solches Staatsmonopol auch der grossen Möglichkeiten, die in einer privatwirtschaftlichen Forschung auf diesem Gebiete liegen. Die einer Marktwirtschaft adäquate Aufgabe des Staates ist in solchen Fällen in einer wirksamen Schutzgesetzgebung zur Verhütung von Schäden und Mißbrauch zu sehen.

Es erscheint durchaus möglich, daß der Staat auf dem einen oder anderen Spezialgebiet aus staatspolitischen Gründen gezwungen sein wird, eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit auszuüben. Es wäre z.B. denkbar, daß bei der Privatwirtschaft aus besonderen Gründen (Kapazitäts-, Arbeitskräfte- oder Umstellungsschwierigkeiten) eine mangelnde Bereitschaft zur Übernahme besonders unregelmäßiger Aufträge besteht.

Dieser Abschnitt sollte jedoch nur zeigen, daß die Verfolgung der wesentlichsten staatspolitischen Zielsetzungen keinen generellen Zwang zur wirtschaftlichen Tätigkeit, z.B. auf dem Gebiete der staatlichen Bedarfsdeckung, bedeutet, daß also das erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmen in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung kein Mittel ist, das durch derartige staatspolitische Zielsetzungen notwendig bedingt wird.

5. Zusammenfassende Beurteilung.

Ein generelles Urteil über die instrumentale Verwendbarkeit von erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften wird allein aus der vorwiegend theoretischen Sicht dieser Probleme kaum zu fällen sein. Aus den Ausführungen dieses Abschnittes kann jedoch der Schluß gezogen werden, daß zumindest eine verbreitete Verwendung dieses Instruments sowohl hinsichtlich seiner Erfolge als auch hinsichtlich seiner Wirkungen auf die marktwirtschaftliche Grundordnung nicht ratsam erscheint. Das erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmen ist, was seine ordnungspolitische Adäquanz an-

betrifft, ein Instrument, das der Ordnung einer zentral geplanten Wirtschaft entspricht, und bei dessen instrumenteller Verwendung in einer Marktwirtschaft die größte Vorsicht geboten ist. Hamm bemerkt zu diesem Problem: " Es genügt nicht, Ziele anzugeben, die man mit öffentlichem Eigentum an Produktionsmitteln zu erreichen vermöchte, vielmehr müßte, wenn derartige Äußerungen überzeugen sollen, zugleich dargelegt werden, warum solche Ziele gerade mit öffentlichen Unternehmen und nicht mit anderen Instrumenten der Wirtschaftspolitik verfolgt werden sollen, und ob der erstrebte Zweck nicht mit wesentlich niedrigerem Aufwand und geringeren Gefahren für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung zu erreichen ist."[1] Das wirtschaftspolitische Instrumentarium des Staates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist heute so vielgestaltig und umfangreich, daß die wesentlichsten Ziele mit Hilfe von Instrumenten erreicht werden können, die dem Charakter einer Marktwirtschaft mehr entsprechen. Auch für relativ direkte und punktuelle Eingriffe stehen Instrumente zur Verfügung, die nicht die Nachteile erwerbswirtschaftlicher Staatstätigkeit in sich bergen.[2] Auch die verschiedenen Hinweise in diesem Abschnitt auf die Unternehmen des Versorgungs- und Verkehrssektors zeigen, daß hiermit ein sehr wirksames, auch mit direkten Wirkungen einsetzbares Instrument zur Verfügung steht, das auch in einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft ohne nachteilige Wirkungen auf das System ein erfolgreich zu verwendendes Instrument zu sein verspricht. Die erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen haben zudem den Nachteil, daß ein erfolgreicher Einsatz zwar einen Einfluß auf die Wirkungen gewisser Störungen haben kann, die Ursachen solcher Störungen, und darauf kommt es wesentlich an, lassen sich jedoch mit diesem Instrument nur unvollkommen oder gar nicht erfassen.[3]

1) HAMM, Walter: Kollektiveigentum. A.a.O., S.175.
2) Vgl. HALM, Georg: Wirtschaftssysteme. Berlin 1960, S.279.
3) Vgl. HAMM, Walter: Kollektiveigentum. A.a.O., S.258.

Auf die Gefahr, die die erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen für die marktwirtschaftliche Ordnung bedeuten, ist an verschiedenen Stellen hingewiesen worden. Die Vorstellung von der Brauchbarkeit und Unentbehrlichkeit solcher Unternehmen als wirtschafts- und sozialpolitischer Instrumente birgt die Gefahr einer Ausdehnung staatlicher Wirtschaftstätigkeit in einem Maße in sich, daß sich daraus ernste Gefahren für die Gesamtordnung ergeben können. Eine Anwendung des Hegelschen Gedankens vom Umschlag der Quantität in die Qualität auf dieses Problem scheint geeignet, die Situation zu kennzeichnen.[1] Die Ausdehnung der erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit über eine bestimmte Grenze hinaus kann den Umschlag des marktwirtschaftlichen Systems in eine andere Wirtschaftsordnung zur Folge haben.

Als Ergebnis dieses Abschnittes kann also festgehalten werden, daß, selbst wenn in besonderen Fällen eine instrumentelle Verwendbarkeit und Eignung der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen angenommen wird, die Nachteile dieser Art der Staatstätigkeit in einer marktwirtschaftlichen Ordnung überwiegen. Zudem steht zur Erreichung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele ein Instrumentarium zur Verfügung, das einen Verzicht auf die instrumentelle Verwendung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen durchaus möglich erscheinen läßt. Durch Aufzeigung der mannigfaltigen Schwierigkeiten, die mit dem Einsatz dieses Mittels seinem Charakter entsprechend notwendig verbunden sind, sollte lediglich die **Systemnotwendigkeit** dieses Instrumentes in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung angezweifelt werden. Mit einer Privatisierung dieser Unternehmen würde sich der Staat also keines in einer grundsätzlich markt-

1) Hegel bemerkt zu diesem Problem in seiner Wissenschaft von der Logik:"Aber es tritt ein Punkt dieser Änderung des Quantitativen ein, auf welchem die Qualität geändert wird, das Quantum sich als spezifizierend erweist, so daß das veränderte quantitative Verhältnis in ein Maß und damit in eine neue Qualität, ein neues Etwas, umgeschlagen ist." HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: Wissenschaft von der Logik, I.Teil: Die objektive Logik. Sämtliche Werke. Bd.4, S.457.

wirtschaftlichen Ordnung notwendigen Mittels begeben. Auf der anderen Seite wäre eine Privatisierung ein geeignetes Mittel, das zu einer wirksamen Konsolidierung der marktwirtschaftlichen Grundordnung einen Beitrag leisten könnte.

IV Grundlegende Zielkonzeptionen der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen.

Die Trennung der grundlegenden Zielgruppen, die mit dem Mittel der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen angestrebt werden können, in ordnungspolitische Ziele einerseits und sozial- und eigentumspolitische Ziele andererseits ist wegen der Interdependenz dieser Probleme in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sehr problematisch.

Gegenstand des ersten Unterabschnittes sind ordnungspolitische Ziele, die sich als ein Einwirken auf die Wettbewerbsordnung unter besonderer Berücksichtigung des Konzentrationsphänomens spezifizieren lassen. Im zweiten Unterabschnitt werden die sozial- und eigentumspolitischen Zielsetzungen, die mit dem Mittel der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen verfolgt werden können, Gegenstand der Diskussion sein.

In den voranstehenden Abschnitten wurden die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen des Staates als ein Faktor charakterisiert, der mit dem Aufgabenbereich des Staates in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung nicht oder nur schwer vereinbar ist. Eine klarere Abgrenzung des staatlichen

Aufgaben- und Tätigkeitsbereiches in einer Marktwirtschaft könnte demnach auch Ziel einer konsequenten Ordnungspolitik sein. Das Mittel der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen kann dieser generellen ordnungspolitischen Zielsetzung dienen, denn eine Befreiung des Staates von Unternehmen, die in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht zu den legitimen Bereichen seiner Betätigungen zu rechnen sind, würde dazu beitragen, die Wirtschaftsordnung dem ordnungspolitischen Leitbild näherzubringen.

Diese allgemeine ordnungspolitische Zielsetzung kann den oben aufgezeigten spezifisch ordnungs- und eigentumspolitischen Zielsetzungen über- bzw. nebengeordnet werden. Als übergeordnet kann diese Zielsetzung der Ausklammerung staatlicher Erwerbsbetriebe aus dem Tätigkeitsbereich des Staates dann angesehen werden, wenn die in den folgenden Abschnitten zu diskutierenden Zielsetzungen gleichzeitig bei einem Einsatz des Mittels der Privatisierung verfolgt werden können. Bei einer derartigen Privatisierungspolitik sollte es, wenn möglich, angestrebt werden, das Mittel der Privatisierung nicht nur passiv als Mittel der Befreiung des Staates von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, sondern auch aktiv durch gleichzeitige Verfolgung der anderen Zielgruppen einzusetzen. Als nebengeordnete bzw. als selbständige Zielsetzung kann dieses Ziel der Befreiung des Staates von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen dann konzipiert werden, wenn die beiden nachgeordneten Zielgruppen auf Grund des Charakters des Privatisierungsobjektes nicht verfolgt werden können. Auch dann ist eine gewissermaßen passive Ordnungspolitik bei der Privatisierung unerläßlich, denn die Forderung, daß durch die Privatisierung im privatwirtschaftlichen Bereich keine ordnungspolitischen Entwicklungen gefördert werden, die für das System schädliche Wirkungen haben können, bleibt bestehen. Die Möglichkeit der Entstehung von Zielkonfliktsituationen, die ein sorgfältiges Abwägen der Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen notwendig machen, wird an dieser Stelle offensichtlich.

Die Wettbewerbsordnung und ein Einwirken auf diese ist also der Gegenstand des Unterabschnittes dieses Teiles B IV. Da es sich bei dem Gestaltungsmittel um die Privatisierung von Unternehmen handelt, wird der Wettbewerb zwischen Unternehmen, also nur ein Teil des Gesamtkomplexes Wettbewerb, Gegenstand der Untersuchung sein. Es ist offensichtlich, daß die Frage des Eigentums an den Unternehmen in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen wird. Insoweit wird eine Überschneidung der beiden Problemkomplexe nicht ganz zu vermeiden sein. Dennoch kann eine Trennung versucht werden, da in diesem Abschnitt 1 das Eigentum an Produktionsmitteln nur in seiner Eigenschaft als konstitutives Element einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung zur Erhaltung und Beeinflussung der Wettbewerbsordnung gesehen werden soll.

Im zweiten Unterabschnitt sollen dagegen andere Aspekte des Eigentums im Vordergrund stehen. Das Mittel der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen wird hier unter dem mehr sozial- und gesellschaftspolitischen Aspekt der breiten Streuung des Eigentums als Mittel der sozialen Sicherung und der Beteiligung breiter Kreise der Bevölkerung am Produktionskapital der Volkswirtschaft zu behandeln sein.

Es ist durchaus denkbar, daß die wettbewerbspolitischen Ziele und die sozial- und eigentumspolitische Zielsetzung nur schwer miteinander vereinbar sind, bzw. sich sogar ausschliessen können. Die Entscheidung für den Vorrang des einen oder anderen Zieles ist politischer Natur. Aufgabe dieses Abschnittes kann also nur das Aufzeigen der Alternativen, Möglichkeiten und Grenzen einer derartigen Privatisierungspolitik im Hinblick auf die angestrebten Ziele sein.

1. Die ordnungspolitischen Zielsetzungen der Privatisierung.

Für die Funktionsfähigkeit einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung können zur Abgrenzung ordnungspolitischer Zielsetzungen einer Privatisierungspolitik drei Elemente als konstitutiv herausgestellt werden: ein frei spielendes Preissystem, ein funktionierender Wettbewerb und die Dispositionsfreiheit der Wirtschaftssubjekte.[1] Diese drei Elemente hängen außerordentlich eng zusammen. Da das frei spielende Preissystem die Folge eines funktionierenden Wettbewerbs ist, soll das Wettbewerbselement den Ansatzpunkt für die Ausführungen dieses Abschnittes bilden. Das Element der Dispositionsfreiheit muß zwar im Zusammenhang mit einem funktionsfähigen Wettbewerb als notwendig angesehen werden; die Gefahren, die von diesem Element auf den Wettbewerb ausgehen können, dürfen aber keinesfalls übersehen werden.

Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb in den einzelnen Branchen und im Zusammenhang damit in der gesamten Volkswirtschaft ist eine möglichst große Vielzahl voneinander unabhängiger, wettbewerbsfähiger und auch wettbewerbswilliger Unternehmen. Unterschiede hinsichtlich der Größe und Vielzahl der sich am Wettbewerb beteiligenden Unternehmen in den verschiedenen Branchen ergeben sich aus den branchenmäßig bedingten, technischen und wirtschaftlichen Besonderheiten.

Eines der wesentlichsten Hemmnisse für einen funktionierenden Wettbewerb in Volkswirtschaften hohen Entwicklungsstandes

---

1) Vgl. MOLITOR, Bruno: Soziale Marktwirtschaft. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3.Jg., 1958, S.57.

sind Konzentrationserscheinungen verschiedenster Art.[1] Die Ansicht, daß der technische Fortschritt und die dadurch hervorgerufenen Konzentrationserscheinungen in der modernen Wirtschaft den Wettbewerb auf vielen Gebieten unmöglich gemacht haben, wird von Hayek energisch bestritten.[2] Viele derartige Entwicklungen sind nicht zwangsläufiger Natur, sondern die Folge bewußter Politik[3] oder Sekundärwirkungen anderer staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß. Auch mangelnde Aktivität auf dem Gebiet der Wettbewerbsgesetzgebung, bzw. der Durchsetzung solcher Vorschriften, können für derartige Entwicklungen verantwortlich sein. In diesem Zusammenhang wird es notwendig, zwischen der Betriebskonzentration und der Unternehmenskonzentration zu unterscheiden. Der Betrieb soll als die technisch bedingte Produktionseinheit aufgefaßt werden. Betriebskonzentrationen sind also technisch begründete Konzentrationen; organisatorische, absatzwirtschaftliche und standortbedingte Faktoren können bei diesem Phänomen ebenfalls eine Rolle spielen.[4] Diese Art der Konzentration ist also vorwiegend durch die technische und betriebswirtschaftliche Entwicklung begründet; sie ermöglicht eine wirtschaftlichere Produktion in allerdings meist grösseren technischen Einheiten. Als Unternehmen ist in diesem

---

1) Arndt und Ollenburg schreiben dazu:"In einer Wirtschaftsordnung, die, wie die Marktwirtschaft, auf dem freien Spiel der Konkurrenz aufgebaut ist, werden Konzentrationen dagegen Fremdkörper sein, weil und sofern sie den Ablauf von Anpassungsprozessen und damit die automatische Selbstregulierung stören. Die Auslese kann beeinträchtigt, das Auftreten von Newcomers erschwert und die Marktform verändert werden. An die Stelle der vollkommenen Konkurrenz wird dann zunehmend die monopolistische Konkurrenz treten. Dies aber bedeutet zugleich, daß neben oder anstelle der Leistung die Macht - und zwar die Macht privater Wirtschafter über Produktion und Verteilung entscheidet." ARNDT, Helmut und OLLENBURG, Günter: Begriff und Arten der Konzentration. In: Die Konzentration in der Wirtschaft. Bd.I, S.21.

2) Vgl. HAYEK, F.A.: Der Weg zur Knechtschaft, S.67 ff.

3) Vgl. DERS.: ebenda, S.71.

4) Vgl. ARNDT, Helmut u. OLLENBURG,Günter: A.a.O., S.25 f.

Zusammenhang die wirtschaftliche Einheit anzusehen. Eine Unternehmenskonzentration liegt dann vor, wenn Unternehmen unverhältnismäßig anwachsen oder wenn mehrere Betriebe oder Unternehmen vollständig oder in Teilbereichen zu wirtschaftlichen Einheiten zusammengeschlossen werden.[1] Die Bedeutung der Betriebskonzentration in hochentwickelten Volkswirtschaften wird meist überschätzt. Von sehr viel größerer Bedeutung sind die verschiedenen Arten und Intensitätsstufen der Unternehmenskonzentration.[2] In dieser Form des Zusammenschlusses sind die wesentlichsten Hemmnisse für einen funktionierenden Wettbewerb zu suchen, und hier ist demnach auch das Gebiet zu sehen, das von der Wirtschaftspolitik bei einer Politik der Herstellung und Erhaltung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung am aufmerksamsten beachtet werden sollte.

Aufgabe dieser Ausführungen zum Wettbewerbs- und Konzentrationsproblem sollte keinesfalls eine vollständige Darstellung dieser Zusammenhänge sein. Es kam vielmehr darauf an, an Hand einiger wichtiger Gesichtspunkte die Hauptansatzpunkte ordnungspolitischer Eingriffe mit Hilfe des Mittels der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen aufzuzeigen.

Zwei Ansatzpunkte für derartige ordnungspolitische Eingriffe können dabei unterschieden werden:

1. Eine Einflußnahme auf den Wettbewerb durch Vergrößerung der Zahl der an den einzelnen Märkten tätigen privaten Unternehmen. Dabei muß von der These ausgegangen werden, daß die Anzahl der in einer Branche tätigen privaten voneinander unabhängigen und wettbewerbsfähigen Unternehmen einen Einfluß auf den Wettbewerb in dieser Branche ausübt. Eine wirksame staatliche Wettbewerbsgesetzgebung zur Sicherung und Erhaltung eines solchen Wettbewerbs muß dabei vorausge-

---

1) Vgl. ARNDT, Helmut u. OLLENBURG, Günter: A.a.O., S.27 f.
2) Vgl. EUCKEN, Walter: A.a.O., S.232 f.

setzt werden. Außerdem kann, abgesehen von ordnungspolitischen Vorteilen, von dem Erwerbsstreben unabhängigen privaten Unternehmertums ein günstiger Einfluß auf den Wettbewerb in einer Branche erwartet werden.

2. Eine Einflußnahme auf die im System hochentwickelter Volkswirtschaften marktwirtschaftlicher Grundordnung zu beobachtenden Konzentrationserscheinungen.

Es scheint zweckmäßiger, zunächst auf diesen zweiten Punkt näher einzugehen.

Eine direkte Einflußnahme des Staates mit Hilfe des Instrumentes der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen auf die im privatwirtschaftlichen Bereich bestehenden bzw. sich vollziehenden Konzentrationsbewegungen wird kaum möglich sein, zumal die Gründe für solche Konzentrationsbewegungen überwiegend entweder im metaökonomischen Bereich (Machtstreben) oder im institutionellen Bereich (staatliche Gesetzgebung) zu suchen sein werden. Auf der anderen Seite scheint es jedoch nicht ausgeschlossen, gewisse Konzentrationen, die sich im Laufe der Zeit in der Hand des Staates gebildet haben (staatliche Großkonzerne), durch Privatisierungen aufzulösen, und so von dieser Seite her einen Einfluß auf das Konzentrationsphänomen auszuüben.[1] Eine Privatisierung derartiger Konzentrationsgebilde als ganzer Einheiten würde mit dem ordnungspolitischen Nachteil verbunden sein, einen staatlichen Machtfaktor in einen privatwirtschaftlichen Machtfaktor verwandelt zu haben. Oft sind in derartigen Großkonzernen Produktionseinheiten miteinander verbunden, die verschiedenen Branchen zuzurechnen sind, oder die, selbst wenn gewisse Liefer- oder Absatzbeziehungen bestehen, durchaus als selbständige Unternehmenseinheiten existieren könnten. Eine Einflußnahme auf das Konzentrationsphänomen von dieser Seite her durch Privatisierung und gleichzeitige Zerlegung derartiger Komplexe in voneinander

1) Es handelt sich hier um die Form der Unternehmenskonzentration. Die Betriebskonzentration wird in anderem Zusammenhang noch zu beachten sein.

unabhängige Unternehmen scheint also durchaus im Bereich des Möglichen zu liegen.

Aufgabe dieser Ausführungen kann es nicht sein, generelle Urteile zu fällen, vielmehr sind hier nur die theoretischen Möglichkeiten aufzuzeigen. Inwieweit sich diese Möglichkeiten in der Praxis realisieren lassen, kann nur eine Analyse des Einzelfalles zeigen.

Auch bei der nun folgenden Diskussion der Beeinflussung des Wettbewerbs mit Hilfe des Mittels der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen durch Einflußnahme auf die unternehmensmäßige Struktur dürfen die Probleme, die mit dem Konzentrationsphänomen zusammenhängen, keinesfalls außer Acht gelassen werden.

Wenn von einem Unternehmen günstige Einflüsse auf den Wettbewerb in der betreffenden Branche ausgehen sollen, dann sind bei der Privatisierung mehrere Punkte zu beachten. Um die Wettbewerbsposition eines solchen Unternehmens nicht schon von vornherein nachteilig zu gestalten, darf seine Betriebsgröße weder bedeutend überoptimal, noch unteroptimal sein. Sowohl die Betriebsgrößenstruktur der betreffenden Branche als auch damit zusammenhängend das Phänomen der Betriebskonzentration als technisches Problem müssen dabei in Rechnung gestellt werden. Grundsätzlich muß das Unternehmen in seiner Branche wettbewerbsfähig sein, denn sonst ist keine Gewähr dafür gegeben, daß sein unabhängiger Fortbestand gesichert ist. Bei Nichtbeachtung dieser Probleme kommt es dann entweder zu einem Zusammenschluß mit anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen oder das privatisierte Unternehmen muß aus dem Markt ausscheiden. Sowohl das eine als auch das andere wäre eine unerwünschte Entwicklung.

Die Privatisierung von mittleren und kleinen Unternehmen, die auch schon im Eigentum des Staates als selbständige, wettbewerbsfähige und somit die obigen Bedingungen erfüllende Einheiten existieren, wirft in diesem Zusammenhang keine Probleme

auf. Ritschl hält nur eine Privatisierung solcher Betriebe für sinnvoll.[1] Da aber in der Regel derartige Mittel- und Kleinbetriebe nur einen verhältnismäßig unbedeutenden Teil des gesamten staatlichen Vermögens an erwerbswirtschaftlichen Unternehmen ausmachen, würde eine Beschränkung auf diesen Bereich bedeuten, daß die Wirtschaftspolitik darauf verzichtet, das Mittel der Privatisierung zur Erreichung bestimmter Ziele einzusetzen.

Ein anderes Problem taucht auf, wenn in einem staatlichen Großunternehmen bzw. Großkonzern Betriebe verschiedener Kategorien zusammengefaßt sind. Es wäre denkbar, daß in einer derartigen unternehmensmäßigen Zusammenfassung von Betrieben sowohl Betriebe des Verkehrs- und Versorgungssektors als auch erwerbswirtschaftliche Betriebe zusammengeschlossen sind. Da eine Privatisierungspolitik sich nur auf die letzteren erstrecken soll, wird in diesem Fall eine Trennung notwendig. Entweder werden die erwerbswirtschaftlichen Betriebe einzeln herausgelöst und als selbständige Unternehmenseinheiten privatisiert, oder es wird eine Aufspaltung des Konzerns vorgenommen, bei der die Gesamtheit der erwerbswirtschaftlichen Betriebe zusammengefaßt wird, um als Gesamtkomplex, z.B. zur Verfolgung eigentumspolitischer Ziele, privatisiert zu werden. Weiterhin wäre es denkbar, daß die erwerbswirtschaftlichen Betriebe in einem derartigen Großunternehmen ein solches Übergewicht haben, und auch die Verkehrs- und Versorgungsbetriebe so stark erwerbswirtschaftlich orientiert sind, daß der Charakter der Betriebsgesamtheit überwiegend erwerbswirtschaftlicher Natur ist. Dann stände einer Privatisierung des Gesamtkomplexes kaum etwas entgegen; allerdings würden dann die wettbewerbspolitischen Ziele gegenüber anderen Zielsetzungen zurücktreten.

---

1) Vgl. RITSCHL, Hans: Die öffentliche Wirtschaft in der Marktwirtschaft. In: Die öffentliche Wirtschaft. Heft 5, 1955, S.11; ebenso DERS.: Artikel: Unternehmen, öffentliche. In: HdSW, Bd.10, S.516.

Von außerordentlich großer Bedeutung für den wettbewerbspolitischen Erfolg ist nicht nur die Größe und Struktur des zu privatisierenden Unternehmens, sondern auch das private Wirtschaftssubjekt, in dessen Eigentum und Verfügungsmacht das privatisierte Staatsunternehmen übergeht. Das Problem der Unternehmenskonzentration darf in diesem Zusammenhang nicht ausser Acht gelassen werden.

Hinsichtlich des den staatlichen Betrieb oder die staatliche Unternehmung erwerbenden privaten Wirtschaftssubjektes sind mehrere Punkte zu beachten und abzuwägen, wenn von der Privatisierung positive Wirkungen auf die Ordnung des Wettbewerbs unter Beachtung der Gefahren, die sich aus dem Konzentrationsphänomen ergeben, ausgehen sollen.

1. Die Größe, Art und Kapitalkraft der privaten Wirtschaftssubjekte, die die staatliche Unternehmung durch die Privatisierung in die Hand bekommen.

2. Die unternehmerische Eignung des Erwerbers. Es muß eine gewisse Gewähr bestehen, daß der Erwerber den Willen und die Fähigkeit mitbringt, die privatisierte Unternehmung so weiterzuführen, daß eine positive Wirkung auf den Wettbewerb in der entsprechenden Branche gewährleistet ist, und nicht die Gefahr besteht, daß das Unternehmen über kurz oder lang in den Einflußbereich anderer privater Wirtschaftssubjekte oder Gruppen gerät. Der Wille des Erwerbers zu unternehmerischer Unabhängigkeit ist für den ordnungspolitischen Erfolg der Privatisierung entscheidend.

3. Die marktmäßige Stellung des erwerbenden privaten Wirtschaftssubjektes. Die Frage, ob der Erwerber überhaupt unternehmerisch tätig ist und - wenn das der Fall sein sollte - auf welchen Märkten, ist unbedingt zu beachten. Dabei ist auf eine unternehmerische Tätigkeit in der Branche des zu privatisierenden Unternehmens besondere Aufmerksamkeit zu richten. Aber auch eine unternehmerische Tätigkeit in ande-

ren Branchen muß in die Betrachtung miteinbezogen werden; das sowohl wegen des Konzentrationsphänomens als auch wegen wettbewerbsmäßiger Verschiebungen, die sich aus eventuellen Liefer- und Absatzverflechtungen ergeben könnten.

Aufgabe dieses Abschnittes war es, die ordnungspolitische Problematik der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen aufzuzeigen und auf die Gefahren und Möglichkeiten sowohl hinsichtlich des zu privatisierenden Unternehmens als auch hinsichtlich des erwerbenden privaten Wirtschaftssubjektes aufmerksam zu machen. Eine Diskussion der einzelnen Formen und Möglichkeiten der Privatisierung ist Aufgabe des Teiles C. Sie wird jedoch unter Beachtung sowohl der ordnungspolitischen Probleme, wie sie hier aufgerissen wurden, als auch der im nächsten Abschnitt zu behandelnden sozial- und eigentumspolitischen Probleme erfolgen müssen.

2. Die sozial- und eigentumspolitischen Zielsetzungen einer Privatisierungspolitik.

In einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung zählt die Institution des Privateigentums generell und des Privateigentums an den Produktionsmitteln speziell zu den Elementen, die mit dem Grundcharakter dieser Ordnung auf das engste verbunden sind, die ihn weitgehend prägen und erhalten helfen. Die Eigentumsordnung ist wesentlich mitbestimmender Faktor für die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung.[1] Eine Einflußnahme auf die Eigentumsordnung dient also einer Stabilisierung und Erhaltung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, wobei

1) Vgl. RITSCHL, Hans: Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, S.14.

das Ziel einer "machtneutralen Ordnung, deren bewußt gesetzte Daten ein versachlichtes, von persönlichen Abhängigkeiten befreites Kräftespiel"[1] ermöglichen, hinsichtlich eines Einwirkens auf die Gesamtstruktur der Gesellschaft im Vordergrund steht.

Eine Definition dessen, was in dieser Arbeit unter dem Begriff des Eigentums zusammengefaßt werden soll, muß davon ausgehen, daß der formal-rechtliche Begriff, der das Eigentum als das umfassendste absolute und dingliche Recht an einer Sache auffaßt, zu eng ist, um die Vielzahl der in der modernen Gesellschaft und Wirtschaft eine Rolle spielenden Werte zu erfassen. Molitor glaubt, aus Gründen der Abgrenzung des Gegenstandes der Eigentumssoziologie, den Eigentumsbegriff mit dem des Vermögens gleichsetzen zu müssen.[2] Um die Vielschichtigkeit des Eigentumsphänomens möglichst vollständig in den Griff zu bekommen - eine Forderung, die durch die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Aspekte, die in der Arbeit eine Rolle spielen, gestellt wird -, wird diese Lösung auch hier am ehesten geeignet sein, den außerordentlich komplexen Eigentumstatbeständen gerecht zu werden. Eigentum soll hier demnach als die Gesamtheit aller geldwerten Güter und Rechte, die einer Person zustehen, definiert werden.

Das Phänomen des Eigentums ist mit dem Begriff der Freiheit in vieler Beziehung eng verbunden. In einer freien Gesellschaft eröffnet Eigentum den Mitgliedern der Gesellschaft die Möglichkeit der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der optimalen Teilnahme am wirtschaftlichen Geschehen. "Die Bestimmung der persönlichen Freiheit in dieser Gesellschaft liegt mithin

---

1) Eigentumsbildung in der Marktwirtschaft. In: Wirtschaftspolitische Chronik (MÜLLER-ARMACK, Alfred, Hrsg.) 1953, Heft 2, S.10.

2) Vgl. MOLITOR, Bruno: Artikel: Eigentum I, In: HdSW, Bd.3, S.34; vgl. dazu auch: MICHEL, Hartmut: Eigentumspolitik - Voraussetzungen und Wirkungen aus psychologischer Sicht, S.15-55.

darin, daß die letzte Arbeitskraft die Fähigkeit habe, zum Kapitalbesitze zu gelangen."[1]

Grundsätzlich können alle Arten von privatem Eigentum in einer marktwirtschaftlichen Ordnung als förderungswürdig angesehen werden. Dem Anliegen dieser Arbeit entsprechend, soll hier jedoch die Förderung des Eigentums am volkswirtschaftlichen Produktionskapital in den Vordergrund gestellt werden, wenn es auch unvermeidlich sein wird, schon wegen der Probleme, die sich aus der Abgrenzung ergeben, die anderen Arten des Eigentums mitzuerwähnen.

Voraussetzung für eine derartige Einflußnahme auf die Eigentumsverteilung ist ein gewisser Reifegrad der Volkswirtschaft und daraus folgend ein Einkommensniveau, das eine Eigentumsbildung gestatten muß. Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik der Eigentumsstreuung ist fernerhin, daß der materielle und ideelle Wert des Eigentums in den Schichten, die durch diese Politik zur Bildung von Eigentum veranlaßt werden sollen, anerkannt und geschätzt wird. Eine derartige Eigentumsstreuungspolitik muß also von einer umfassenden Aufklärungs- und Erziehungsarbeit hinsichtlich der einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Bedeutung des Eigentums und speziell des Eigentums am volkswirtschaftlichen Produktionskapital begleitet und unterstützt werden.[2] Hinsichtlich einer Kategorisierung der möglichen Eigentumsarten und damit zusammenhängend der Sparformen und Sparzwecke werden in der Literatur verschiedene

---

1) STEIN, Lorenz von: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich. 1.Bd. Der Begriff der Gesellschaft und die soziale Geschichte der französischen Revolution bis zum Jahre 1830, S. CXXVIII (Sperrung im Original).

2) Vgl. WEISSER, Gerhard: Eigentumspolitik als Ausweg aus zunehmender sozialer Abhängigkeit. In: Eigentum in der industrialisierten Gesellschaft. S.39.

Einteilungssysteme verwendet.[1] Im Anschluß an Müller soll hier die sehr weite Unterscheidung zwischen Eigentum an Konsumgütern und Eigentum an Produktionsmitteln verwendet werden.[2] Die Kategorie des Eigentums an Konsumgütern reicht vom kurzfristigen Konsumgut (Verbrauchsgut) über langfristige Konsumgüter (Gebrauchsgüter) bis zum eigengenutzten Eigenheim. An dieser Stelle ist die Grenze zum Eigentum an Produktionsmitteln erreicht. Als dritte Kategorie muß notwendig das Geld und die Forderungen auf Geld, die sich keinem der beiden obigen Bereiche eindeutig zuordnen lassen, unterschieden werden. Das Eigentum an Produktionsmitteln ist hier die am wenigsten homogene Kategorie, denn zwischen den Eigentümerbeziehungen eines Kleinhandwerkers zu seinem Werkzeug und denen eines Aktionärs zu seinem Unternehmen besteht ein großer Unterschied.[3] Aus dieser Unterteilung des Eigentumsbegriffes ergibt sich eine weitere Voraussetzung für eine breite Streuung des Eigentums an Produktionsmitteln, nämlich die, daß sich schon ein gewisses Maß an Eigentumsbildung in den beiden anderen Kategorien (Konsumgütereigentum, Geldkapitaleigentum) vollzogen haben muß, ehe die Wirtschaftssubjekte für einen Erwerb von Produktionsmitteleigentum gewonnen werden können. Der Weg der Eigentumsbildung muß also über das Konsumgütereigentum zur Bildung eines gewissen Bestandes an Geld und Forderungsrechten und endlich zum Erwerb von Produktionskapital gehen.

---

1) Vgl. BÜHLER, Hans Harro: Familienpolitik als Einkommens- und Eigentumspolitik. In: Sozialpolitische Schriften, Heft 12, S.57 f; Eigentumsbildung in der Marktwirtschaft. A.a.O., S.12;
COESTER, Franz: Miteigentum und Vermögensbildung der Arbeitnehmer in der Marktwirtschaft. Untersuchungen des Institutes für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Nr.8, S.6;
WOLKERSDORF, Lorenz: Zur Frage der Vermögensbildung in breiten Schichten. In: Finanzarchiv NF, Nr.20, 1959/60, S.83 ff;
SCHREIBER, Wilfried: Vermögensbildung in breiten Schichten, S.19 ff.

2) Vgl. MÜLLER, J.Heinz: Wirtschaftliche Fragen der Bildung breitgestreuten Eigentums. In: Ordo, Bd.10, 1958, S.293.

3) Vgl. DERS.: Ebenda, S.294 f.

Die Ziele, deren Erreichung mit der breiten Streuung von Eigentum angestrebt werden, können sowohl auf dem Gebiete der gesamtgesellschaftlichen Situation, als auch in der Stellung des individuellen Wirtschaftssubjektes in verschiedenster Hinsicht gesehen werden. Eine allzu ungleiche Vermögensverteilung bleibt auch in Gesellschaften mit durchschnittlich hohem Lebensstandard eine ständige Quelle sozialer Spannungen.[1] Maßnahmen, also auch die Beeinflußung der Eigentumsverteilung, die nicht "primär auf eine Änderung der Produktion, sondern auf Verteilungsänderung gerichtet sind";[2] sind immer Maßnahmen sozialpolitischer Natur, zumindest haben sie sozial nicht unerhebliche Wirkungen.

Die Systeme sozialer Sicherungen haben in der modernen Gesellschaft ein sehr großes Ausmaß angenommen. Dennoch ist von den sichernden Elementen in der individuellen Sphäre, die die Folge breitgestreuten Eigentums sind, eine sehr wertvolle und wirksame Ergänzung dieser Systeme zu erwarten.[3] Individuelles Eigentum ist außerdem dazu geeignet, den Individuen eine grössere Lebenssicherheit und eine sowohl innere als auch äußere Unabhängigkeit gegenüber von außen wirkendem Druck zu gewähren. Der Zwang zur Anpassung wird weniger stark und die eigene Dispositionsfreiheit des Wirtschaftssubjektes vergrößert.[4] Hiermit in Zusammenhang kann auch die größere Unabhängigkeit des Arbeitnehmers hinsichtlich seiner Stellung auf dem Arbeitsmarkt und seine elastischere Nachfrage nach Arbeitsplätzen als Folge der Sicherung durch Eigentum gesehen werden.[5]

---

1) Vgl. MOLITOR, Bruno: Artikel: Eigentum I. A.a.O., S.37.
2) MARBACH, Fritz: Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention. S.35.
3) Vgl. ZWEIG, Gerhard und FELDHEGE, Hans-Georg: Eigentum für Alle. S.12 f.
4) Vgl. WEISSER, Gerhard: Eigentumspolitik als Ausweg.... A.a.O., S.36; dergl. LINDRATH, Hermann: Eigentumspolitik und Privatisierung. In: Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts. 1960, Nr.3 vom 19.1.1960, S.2.
5) Vgl. WEISSER, Gerhard: Eigentumspolitik als Ausweg .... A.a.O., S.38.

Zu der Gesamtheit der Ziele, die mit Hilfe der breiten Streuung von Eigentum, und hier speziell der Streuung von Produktionsmitteleigentum, verfolgt werden, muß schließlich auch noch die Einflußnahme auf die Einkommenshöhe gerechnet werden. Neben der vermehrten Sicherheit, die die Folge des Bezuges von Einkommen aus mehreren Quellen ist, bringt das Eigentum an Produktionsmitteln in der Regel auch zugleich eine Erhöhung des Gesamteinkommens des Eigentümers mit sich. Der Arbeitnehmer, und diese Schicht wird bei einer Politik der breiten Streuung von Eigentum wesentlich im Vordergrund stehen, erhält zusätzliches Einkommen, wenn er Eigentümer von Produktionsmitteln ist - ein Einkommen aus Kapitalbesitz. Neben dieser mikroökonomischen Seite des Problems spielen aber in diesem Zusammenhang die makroökonomischen Folgen einer derartigen Verschiebung der Einkommenskategorien eine bedeutende Rolle. Dem Ziel, die Einkommensquote der Arbeitnehmer am gesamten Sozialprodukt merklich zu erhöhen, steht nach heutigem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis wesentlich die Tatsache entgegen, daß diese Gruppe von Einkommensbeziehern einen sehr hohen Prozentsatz ihres Einkommens dem Verbrauch zugeführt hat, denn der Anteil am Sozialprodukt, der einer Bevölkerungsgruppe zufließt, wird maßgeblich von der Verwendung dieses Einkommens bestimmt.[1] Eine Darstellung der theoretischen Zusammenhänge dieses Problems würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen.[2]

---

1) Vgl. NELL-BREUNING, Oswald von: Eigentumsbildung in Arbeiterhand. In: Wirtschaft und Gesellschaft - Heute. Bd.I, S. 450.

2) Vgl. dazu PREISER, Erich: Erkenntniswert und Grenzen der Grenzproduktivitätstheorie. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. Bd.89, 1953, S.25 ff; LITTMANN, Konrad: Über einige Zwangsläufigkeiten der Vermögensverteilung in der Marktwirtschaft. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd.113, 1957, S.205 ff; NELL-BREUNING, Oswald von: Ist Eigentum eine Ordnungsmacht? In: Gewerkschaftliche Monatshefte. Nr.9, 1958, S.469; Ders.: Vermögensbildung in Arbeiterhand. In: Wirtschaft und Gesellschaft - Heute. Bd.I, S.423; SUENDORF, Clemens: Wirtschaftliches Wachstum und Einkommensverteilung in der Marktwirtschaft. In: BOMBACH-GABRIEL: Löhne und Preise, S.173 ff.

Allgemein kann jedoch festgestellt werden, daß eine breite Streuung von Eigentum, bzw. eine Beteiligung weiter Teile der arbeitnehmenden Bevölkerung am produktiven Kapital der Volkswirtschaft, dazu geeignet ist, den Anteil dieser Bevölkerungsgruppe am Sozialprodukt zu erhöhen.

Nach der kurzen Erörterung der Zielsetzungen und positiven Wirkungen einer breiten Streuung von Eigentum wird es notwendig, die möglichen Quellen einer derartigen Eigentumsbildung aufzuzeigen. Grundsätzlich können für die Bildung breitgestreuten Eigentums drei wesentliche Quellen unterschieden werden:

1. Das private Sparen
2. Das Eigentum des Staates (Produktionskapital)
3. Die Investitionen der Unternehmungen[1)]

Auf die sich aus dem dritten Punkt ergebenden Möglichkeiten kann und soll hier nicht näher eingegangen werden, da hierbei eine andere Möglichkeit der Eigentumsbildung als die hier zu diskutierende zu Grunde liegt. Von Plänen einer direkten Umverteilung von Vermögen soll abgesehen werden. "Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß eine Eigentumspolitik, an deren Anfang eine Enteignung steht, auf völlig falschen Grundlagen beruht ...."[2)] Wenn das Schwergewicht der Kapitalbildung trotz aller Bemühungen um die Aktivierung freiwilligen Sparens weiterhin bei der Selbstfinanzierung liegt, so verliert dieser Tatbestand bei breitgestreutem Eigentum an Produktionsmitteln jedoch viel von seinem gefährlichen Aspekt.[3)] Dennoch ist aber gerade, um zu diesem Ziel einer breiten Streuung an Produktionsmitteleigentum zu gelangen, eine gewisse freiwillige Ersparnisbildung notwendig. Eine erfolgreiche Eigentumsstreuung mit Hilfe des staatlichen Erwerbskapitals ist also nur auf Grund einer Kombination der beiden Quellen: Private Ersparnisbildung und staatliches Eigentum möglich.

---

1) Vgl. MÜLLER, J. Heinz: A.a.O., S.297; dgl. SCHMÖLDERS, Günter: Eigentum und Eigentumspolitik. In: Eigentum und Eigentümer in unserer Gesellschaftsordnung. S.227.
2) SCHMÖLDERS, Günter: A.a.O., S.227.
3) Vgl. KLOTEN, Norbert: Finanzpolitik, Einkommensgestaltung und Vermögensschichtung. In: Ordo, Bd.9, 1957, S.211.

Bei der Eigentumsstreuung mit Hilfe des Mittels der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen sind einige Punkte zu beachten. Es findet, wenn der Erwerb von Anteilen an derartigen Unternehmen aus Sparkapital geschieht, zunächst keine Vermehrung des Eigentums statt. Dieser Vorgang bedeutet beim Erwerber lediglich eine Umwandlung von Eigentum der Form des Sparkapitals in die Form des Eigentums an Produktionsmitteln. Da jedoch eine möglichst breite Streuung des Eigentums an Produktionsmitteln als wirtschaftspolitisches Endziel auf diesem Gebiete anzusehen ist, bedeutet auch die Umwandlung bereits vorhandenen Sparkapitals (Geld oder Forderungen) einen weiteren Schritt zur Erreichung jenes Zieles. Wenn allerdings zum Zwecke des Erwerbs derartigen Produktivkapitals zusätzlich gespart wird, dann kann auch eine Vermehrung des Eigentums die Folge solcher Privatisierungen sein. Wenn sich Anteile an privatisierten Unternehmen in der Hand breiter Schichten der Bevölkerung befinden, dann wirkt jede Investition in den betreffenden Unternehmen, das gilt besonders für Investitionen auf dem Wege der Selbstfinanzierung, eigentumsvermehrend, denn die Anteile am Produktionskapital dieser Unternehmungen werden wertvoller. Der Anteilseigentümer nimmt am Wachstum der Unternehmungen durch Werterhöhung seiner Anteile teil. Insofern bringt also bereits die Umwandlung von Sparkapital in die Form des Produktionsmitteleigentums für den betreffenden Eigentümer vermehrte Möglichkeiten der Vergrößerung seines Eigentums. Andererseits ist jedoch auch das Risiko des Eigentümers dieser Form von Eigentum größer. Dieser Tatbestand sollte bei der Streuung von Produktionsmitteleigentum auf dem Wege der Privatisierung größte Beachtung finden. Wenn man diesen Weg beschreiten will, um breite Bevölkerungskreise am produktiven Kapital der Volkswirtschaft zu beteiligen, sollte Wert darauf gelegt werden, Privatisierungen nur in solchen Unternehmenseinheiten vorzunehmen, deren Bestand und Gedeihen auch in Zukunft gesichert ist, und die eine gewisse Gewähr für die Wertbeständigkeit ihrer Anteile bieten können.

Die Quelle staatliches Vermögen an Produktionskapital, die staatlichen Erwerbsunternehmen, ist auch noch in anderer Hinsicht problematisch. Da das Vermögen des Staates an Unternehmen, die für eine Privatisierung zum Zwecke der Streuung von Eigentum an Produktionskapital geeignet sind, nicht unbegrenzt groß ist, kommt diese Quelle für eine dauernde Förderung der Eigentumsbildung breiter Bevölkerungsschichten nicht in Betracht.[1] Hier ist also die Grenze dieses Mittels zur breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum zu sehen.

Wenn eine derartige Eigentumsstreuung jedoch als ein wesentliches Ziel in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung angesehen wird, und die staatliche Wirtschaftspolitik dieses Ziel entschlossen anstrebt, dann wird der Erfolg einer solchen Politik wesentlich davon bestimmt, ob dem Staat ein Mittel zur Verfügung steht, um eine Grundlage für eine breite Streuung an Produktionskapital zu legen. Die staatliche Aufklärungsarbeit zur Förderung der Bildung solchen Eigentums kann dadurch unterstützt werden, daß der Staat selber Produktionskapital anbieten kann und auch darüber wachen kann, daß es wirklich in die Hände breiter Kreise der Bevölkerung gelangt. Außerdem steht dem Staat im Falle der Veräußerung eigenen Produktionskapitals das Mittel der direkten Beeinflussung der Erwerbsbedingungen zur Verfügung, ein Mittel, das besonders gut geeignet ist, den Erwerb derartiger Anteile auch für breite Kreise der Bevölkerung attraktiv zu gestalten.

Daß das staatliche Erwerbskapital begrenzt ist, ist kein Argument dagegen, daß das Mittel der Privatisierung bei richtigem Einsatz dazu geeignet sein kann, breite Kreise der Bevölkerung mit der Eigentumsform des Produktionsmitteleigentums, mit ihren Vorteilen und Risiken vertraut zu machen, und dadurch einen Anreiz zu schaffen, sich über einen Erwerb von Anteilen privatisierter Unternehmen des Staates hinaus auch an

1) Vgl. MÜLLER, J.Heinz: A.a.O., S.297.

dem privaten volkswirtschaftlichen Produktionskapital zu beteiligen. Schreiber spricht in diesem Zusammenhang von der Möglichkeit, diese Vermögensmassen als "Initialzündung zum Ingangsetzen einer Volksbewegung zur Vermögensbildung"[1] einzusetzen. Der Vorstellung von einer "Initialzündung" liegt der Gedanke zugrunde, daß das erwerbswirtschaftliche Vermögen des Staates in keiner grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung ausreichen wird, um eine auch quantitativ breite Streuung von Eigentum am Produktionskapital zu erreichen. Eine Wirtschaftsordnung, in der der Anteil des Staates am erwerbswirtschaftlichen Produktionskapital so groß ist, daß er zu quantitativen Erfolgen hinsichtlich einer breiten Eigentumsstreuung führen würde, wird kaum noch als eine Ordnung mit marktwirtschaftlichem Charakter angesprochen werden können. Der Ausdruck "Volksbewegung" stellt darauf ab, dieses staatliche Eigentum vorwiegend dazu zu verwenden, die breiten Schichten der Bevölkerung, die bisher dieser Form der Vermögensbildung fern standen, für diese Anlageformen zu gewinnen und somit zu einer Demokratisierung des Faktors Produktionskapital zu gelangen, ein Ziel, dessen Verwirklichung sicher einer Stabilisierung der marktwirtschaftlichen Ordnung dienlich ist, zumal wenn die Klassifizierung in Kapitaleigner und Nicht-Kapitaleigner dadurch beseitigt oder wesentlich verschoben werden kann.

---

1) SCHREIBER, Wilfried: A.a.O., S.76 (Zitat im Original kursiv).

3. Das Mittel der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen als Problem einer ordnungspolitischen Kategorisierung.

Nach den Ausführungen über die Möglichkeiten und Grenzen der Einsetzbarkeit des Mittels der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung scheint endlich ein Versuch, hinsichtlich der ordnungspolitischen Beurteilung dieses Mittels zu einer Klärung zu kommen, notwendig zu sein.

Es kann davon ausgegangen werden, daß das Privateigentum an den Produktionsmitteln in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung ein Element ist, das mit dem Charakter dieser Ordnung so eng verknüpft ist, daß auf dieses Element nicht verzichtet werden kann, ohne daß die Ordnung in ihrem Wesen verändert oder zerstört wird. Mithin wären also alle Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, dieses Element zu fördern, sein Schrumpfen zu verhindern, bzw. seine Ausdehnung zu begünstigen, zu einer Kategorie von Maßnahmen zu rechnen, die der Erhaltung bzw. Stabilisierung eines der grundlegenden Elemente dieses marktwirtschaftlichen Systems dienen.

Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, daß diese Überlegungen nicht generell auf die Gesamtheit des in der Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden und arbeitenden staatlichen Produktivkapitals ausgedehnt werden können. Aus den Ausführungen des Abschnittes B II ging hervor, daß eine staatliche Betätigung wirtschaftlicher Art auf gewissen Gebieten durchaus notwendig bzw. fördernd für das System ist. Ein gewisses Maß an Produktionskapital in der Hand des Staates ist also für seine Tätigkeit auf jenen Sektoren und für die Ausübung der betreffenden Funktionen unerläßlich.

Die Überlegungen hinsichtlich der Förderung des Elementes "privates Produktionsmitteleigentum" müssen demnach auf das erwerbswirtschaftliche Produktionsmitteleigentum begrenzt werden.

Auszugehen wäre von der Frage, ob eine Privatisierung von staatlichem Erwerbskapital, damit zusammenhängend eine Privatisierung der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen, - eine Trennung von Erwerbskapital und der Unternehmung, in der dieses arbeitet, ist nicht möglich - eine Maßnahme ist, die für eine grundsätzlich marktwirtschaftliche Ordnung als "systemnotwendig"[1] angesehen werden muß. Bei einer dem Umfange nach begrenzten und marktgerechten erwerbswirtschaftlichen Staatsbetätigung, das zeigen auch die realen Verhältnisse in den meisten Volkswirtschaften marktwirtschaftlicher Grundordnung, besteht kein Anlaß, diese Art der erwerbswirtschaftlichen Staatsbetätigung als Gefahr für das System als Ganzes anzusehen, und somit die Privatisierung als ein für die Erhaltung des Systems notwendiges Mittel zu kategorisieren. Wenn allerdings der Umfang und die Intensität der erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit sich dem Punkt bzw. dem Bereich nähert, an dem das System der grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung auf Grund dieser umfangreichen Erwerbstätigkeit in eine andere Ordnungsform überzugehen droht, dann kann eine Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen zu einem systemnotwendigen Mittel der Wirtschaftspolitik werden, wenn diese eine Erhaltung der marktwirtschaftlichen Grundordnung anstrebt.

Wenn von diesem Grenzfall abgesehen wird, wird man das Mittel einer Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen wohl eher als eine systemfördernde[2] Maßnahme bezeichnen müssen. Die oben diskutierten Zielsetzungen einer Privatisierungspolitik sprechen dafür, daß unter der Voraussetzung,

1) Vgl. THALHEIM, Karl C.: A.a.O., S.583 (kursiv im Original).
2) DERS.: ebenda, S.583.

daß der Einsatz des Mittels gut vorbereitet an der richtigen Stelle erfolgt, und eventuelle ungünstige Nebenwirkungen nicht größer sind als die Erfolge hinsichtlich der angestrebten Ziele, von dem Mittel der Privatisierung Wirkungen zu erwarten sind, die dem marktwirtschaftlichen System förderlich sein können und seine Grundlagen und Funktionsweise verbessern helfen.

C. Zweiter Hauptteil

Mögliche Formen der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen und deren Beurteilung hinsichtlich der ordnungs-, eigentums- und sozialpolitischen Zielsetzungen.

Aufgabe dieses zweiten Hauptteiles der Arbeit ist die Darstellung der Methoden und Hauptformen, durch die eine Privatisierung erwerbswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmungen vollzogen werden könnte. Es wird bei der Zusammenstellung der verschiedenen Möglichkeiten nicht so sehr Wert auf eine vollständige, alle institutionellen Feinheiten berücksichtigende Skala der Möglichkeiten gelegt werden, sondern es sollen die charakteristischen Fälle herausgegriffen werden. Der Grund für diese Beschränkung ist darin zu suchen, daß es dem wirtschaftspolitischen Charakter der Arbeit entsprechend wichtiger ist, die grundlegenden Möglichkeiten der Privatisierung hinsichtlich ihrer ordnungs-, eigentums- und sozialpolitischen Erfolgsmöglichkeiten und Wirkungen einer Beurteilung zu unterziehen, als einen vollständigen Katalog aller Möglichkeiten der Privatisierung unter Berücksichtigung der Vielfalt der Kombinations- und Variationsmöglichkeiten zu geben.

Bei der Diskussion der einzelnen, in diesem Abschnitt zu behandelnden Formen der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen wird es nicht nur darauf ankommen, die wirtschafts- und sozialpolitischen Möglichkeiten und Konsequenzen der betreffenden Privatisierungsmethode zu untersuchen, sondern es wird auch auf die Diskussion der für die Privatisierung in Frage kommenden Unternehmensgrößen bzw. Unternehmensarten einiges Gewicht gelegt werden müssen. Der Charakter der einzelnen

Unternehmungen bzw. Unternehmenskomplexe kann für den wirtschafts- oder sozialpolitischen Erfolg der Privatisierungsaktion von entscheidender Bedeutung sein. Z.B. sind durchaus nicht alle erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen für eine Privatisierung mit sozial- und eigentumspolitischen Zielsetzungen geeignet, selbst wenn an sich eine Privatisierungsfähigkeit gegeben ist.[1] Hier wäre dann zu prüfen, ob mit einer Privatisierung solcher Unternehmen möglicherweise andere Zielsetzungen verfolgt werden können.

Die Möglichkeit, eine Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen dadurch vorzunehmen, daß man durch Verschenken der Anteile an diesen Unternehmen einen eigentumsbildenden und -streuenden Effekt zu erzielen sucht, wird im Teil C nicht als Form der Privatisierung behandelt werden. Abgesehen von der Unmöglichkeit, einen einigermaßen gerechten Verteilungsschlüssel für diese Art der Privatisierung zu finden,[2] wird der psychologischen Komponente, daß geschenktes Eigentum nicht als vollwertiges Eigentum betrachtet wird, besonderes Gewicht beizumessen sein.[3] Ein Bewußtsein des Wesens und Wertes von Eigentum kann mit Hilfe derartiger Geschenke nicht gebildet werden. Die Notwendigkeit, für dieses Eigentum ein Opfer zu bringen, ein Opfer in diesem Falle als Sparen bzw. Konsumverzicht, erweist sich als unabdingbar.

Wenn also die kostenlose Übertragung von Eigentum als Möglichkeit ausgeschlossen wird, dann bleibt auf der anderen Seite nur die Möglichkeit des Verkaufs der zu privatisierenden Objekte. Daß beim Erwerb von Anteilen am Produktionskapital auf dem Privatisierungswege bisher eigentumslosen und einkommensschwachen Bevölkerungskreisen gewisse Preisnachlässe oder Sozialrabatte als Anreiz zum Erwerb gewährt werden, hat mit dem

1) Vgl. BREIDBACH, Hans-Josef: Privatisierung! Schriftenreihe des Deutschen Industrieinstituts, Heft 8, S.56.
2) Vgl. HIRCHE, Kurt: Die Komödie ... A.a.O., S.89.
3) Vgl. Müller, Heinz: A.a.O., S.299.

Problemkomplex des Verschenkens nichts zu tun, sondern ist unter den gegebenen Umständen eine Maßnahme, die ausschließlich dazu dient, die Breitenwirkung der Eigentumsbildungspolitik auf dem Privatisierungswege wirksam zu unterstützen.

Endlich scheint es noch notwendig, auf die Problematik unrentabler erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen hinzuweisen. Es kann sich dabei um Unternehmen handeln, die nach Branche und Struktur durchaus zu der Kategorie der erwerbswirtschaftlichen und damit zum Komplex der privatisierungsfähigen Unternehmen zu rechnen sind. Ihre Unrentabilität ist aber ein Faktum, das sie in diesem Zustand nicht privatisierbar macht. In diesem Falle sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden. Der Staat kann, um die Privatisierungsfähigkeit derartiger Unternehmen herzustellen, eine Sanierung vornehmen. Wenn die Unrentabilität keinen in der Unternehmung selbst liegenden Grund hat, dann wird sie die Folge einer wirtschaftspolitischen Aufgabenstellung der Unternehmung sein. Voraussetzung zur Herstellung der Privatisierungsfähigkeit ist in diesem Falle eine Befreiung der Unternehmung von einer solchen Belastung, die mit den Hoheitsfunktionen ihres Eigentümers zusammenhängt.

I. Die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung der privatwirtschaftlichen Unternehmenskonzentration.

Entsprechend der in Teil B IV vorgenommenen Einteilung der Ziele einer Privatisierungspolitik erfolgt in diesem Teil eine Gruppierung der Privatisierungsmethoden unter entsprechenden sachlichen Gesichtspunkten. Dabei werden in diesem Abschnitt zunächst die Methoden behandelt werden, bei deren Handhabung dem Phänomen der Unternehmenskonzentration die größte Aufmerk-

samkeit zu widmen sein wird. Die Probleme der Unternehmenskonzentration hängen wiederum mit der Wettbewerbsgestaltung und -sicherung und dadurch mit den ordnungspolitischen Grundproblemen einer marktwirtschaftlichen Ordnung eng zusammen. "Mit jedem Konzentrationsvorgang ist eine Beeinflussung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen den sich zusammenschließenden Unternehmungen und gegenüber Dritten verbunden."[1)]

Die in diesem Abschnitt zur Debatte stehenden Privatisierungsmethoden sind in ihrer formalen Ausgestaltung so zugeschnitten, daß Käuferschichten angesprochen werden, die sich für ganze Unternehmen oder für bedeutendere Anteile an Unternehmen interessieren. Der Einsatz der Privatisierungsobjekte für die Ziele der breiten Streuung von Eigentum am Produktionskapital ist durch die Wahl einer dieser Privatisierungsmethoden bereits in den Hintergrund gedrängt worden, denn der Kauf oder eine Beteiligung an einem solchen Privatisierungsobjekt bedingen in der Regel auf Seiten der Erwerber eine beträchtliche Kapitalkraft. Auf die Probleme der Unternehmenskonzentration ist bei der Darstellung dieser Methoden deswegen besonderes Gewicht zu legen, weil die Privatisierungsobjekte als ganze Einheiten oder größere Anteile an solchen Objekten angeboten werden, und deswegen in der überwiegenden Zahl der Fälle Unternehmer oder Unternehmen als Käufer auftreten werden. Ein Kauf der Privatisierungsobjekte durch andere unternehmerisch tätige Wirtschaftseinheiten bewirkt zunächst einen Konzentrationsvorgang in der Unternehmenssphäre. Bei diesen Methoden der Privatisierung werden also durch die staatliche Wirtschaftspolitik in den meisten Fällen bewußt Unternehmenskonzentrationen herbeigeführt; es werden größere wirtschaftliche Einheiten geschaffen. Die Wirkungen dieser Konzentrationsvorgänge auf das ordnungspolitische Element des unternehmerischen Wettbewerbs werden bei der Darstellung der Methoden zu untersuchen sein. Dabei werden sowohl positive als auch negative Wirkungen herauszustellen sein.

---

1) HENZLER, Reinhold: Konzentrationsprobleme in der Unternehmenssphäre. In: Die Konzentration in der Wirtschaft, Bd. III, Arndt, H. (Hrsg.), S.1550/1.

Die Gefahren, die sich aus einer Trennung des Eigentums an einem Unternehmen und der Verfügungsmacht über dieses Eigentum ergeben, treten bei diesen Privatisierungsmethoden in den Hintergrund, denn der Käufer eines Unternehmens oder einer Beteiligung wird beim Kauf wesentlichen Wert darauf legen, mit dem Eigentum gleichzeitig die Verfügungsmacht übertragen zu bekommen. Er wird auch beim Kauf einer Beteiligung darauf achten, daß ihm durch mögliche Einflüsse anderer Käufer keine Beeinträchtigung seines Eigentums und der Verfügungsmacht darüber erwachsen. Lediglich im Falle der Veräußerung von Aktiengesellschaften können sich durch Mehrheitsverhältnisse und Besitzverschiebungen Gefahren für das Zusammenfallen von Eigentum und Verfügungsmacht ergeben. Auf diese Probleme wird jedoch bei der Diskussion der betreffenden Methode und im Teil II dieses Hauptteiles noch näher einzugehen sein. Allerdings besteht auch bei diesen Methoden die Möglichkeit, vor allem wenn die Privatisierung über die Börse erfolgt, daß sich kleinere Anleger an der verkauften Unternehmung beteiligen. In einem solchen Fall ist vor allem der Schutz dieser Minderheitsaktionäre bzw. der Schutz der Rechte des Streubesitzes generell problematisch. Da dieser Problemkomplex aber weniger in den in diesem Abschnitt im Vordergrund stehenden ordnungspolitischen Bereich der Wettbewerbs- und Konzentrationsaspekte fällt, wird er ebenfalls erst in Teil C II, der sich in erster Linie mit der Eigentumsstreuung befaßt, näher diskutiert werden.

1. Der Verkauf von erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen an private Wirtschaftssubjekte

(Einzelpersonen, Personengruppen, privatwirtschaftliche Unternehmen)

Bei einem Verkauf der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen an private Wirtschaftssubjekte handelt es sich um eine eigentumsmäßige Übertragung dieser Objekte gegen Geld oder Forderungen. Mit dem Übergang des Eigentums ist gleichzeitig ein Übergang der Verfügungsmacht über diese Unternehmungen an den privaten Erwerber gekoppelt. Auf die Problematik der Ermittlung eines angemessenen Kaufpreises für derartige Objekte kann hier nicht näher eingegangen werden. Es soll jedoch unterstellt werden, daß der jeweilige Kaufpreis dem Wert der Unternehmung in etwa entspricht, so daß es nicht zu einer Verschleuderung bzw. sogar zu einem quasi-Verschenken der Staatsunternehmen an einzelne private Wirtschaftssubjekte kommt. Bei der Beurteilung des Kaufpreises wird berücksichtigt werden müssen, daß der Wert des Objektes je nach der Situation der zu verkaufenden Unternehmung, Konjunkturlage, Ertragserwartungen und Konkurrenz der Käufer sehr erheblichen Schwankungen unterliegen kann.

Um zu einer möglichst vollständigen Erfassung der in diesem Zusammenhang auftauchenden Probleme zu kommen, erscheint es zweckmäßig, von der Struktur und Größe der für eine Privatisierung in Frage kommenden erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen oder Unternehmungskomplexe auszugehen. Im Zusammenhang damit sind dann zugleich die einzelnen Erwerberkategorien zu betrachten. Erst diese Verknüpfung der Problemkreise bietet die Möglichkeit, hinsichtlich der ordnungs- und eigentumspolitischen Konsequenzen der Privatisierungsaktionen Aussagen machen zu können.

Zunächst sei also die Frage des Verkaufs von staatlichen Konzernen bzw. staatlichen Großunternehmungen als geschlossene Einheiten an die Privatwirtschaft erörtert. Derartige Einheiten stellen, das kann und muß unterstellt werden, schon vor dem Verkauf als Einheit einen beträchtlichen Machtfaktor sowohl in marktmäßiger, als auch kapitalmäßiger Hinsicht dar. Der Wertekomplex, den sie darstellen, verbietet es von vornherein, daß einzelne Privatpersonen oder Personengruppen, die nicht schon über eine beträchtliche Kapitalmacht verfügen, als Käufer in Frage kommen. Wenn für derartige Unternehmen ein angemessener Kaufpreis erzielt werden soll, und das muß bei dieser Art der Privatisierung eine unabdingbare Forderung sein, dann kommen als Käufer, wenn es überhaupt möglich sein sollte, Käufer zu finden, nur Privatpersonen oder privatwirtschaftliche Konzerne in Frage, die ohnehin schon einen beträchtlichen Machtfaktor in der Wirtschaft darstellen. Ein Übergang staatlicher Großunternehmungen in den Machtbereich derartiger Privatwirtschaftssubjekte würde deren Machtkomplex in jeder Hinsicht vergrößern. Sowohl den ordnungspolitischen Zielen, nämlich der Einflußnahme auf den Wettbewerb und die Konzentrationserscheinungen, als auch den eigentumspolitischen Zielsetzungen würde eine Privatisierung auf diesem Wege widersprechen.

Für eine Privatisierung auf dem Wege des Verkaufs der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmung muß demnach in Bezug auf die Größe des zu verkaufenden Objektes die Bedingung gestellt werden, daß die zu verkaufende Unternehmung dem Erwerber nicht zu einer bedeutenden ökonomischen Machtposition verhilft bzw. dessen Machtposition bedeutend vergrößert. Andererseits muß die zu verkaufende Einheit auch eine Größe haben, die der Branchenstruktur und den wettbewerbsmäßigen Gegebenheiten entspricht, damit der Erwerber nicht dadurch, daß er eine unteroptimale Einheit erwirbt, schon von vornherein mit wettbewerbsmäßigen Nachteilen gegenüber seinen Konkurrenten belastet ist.

(Vgl. Abschnitt B IV 1) Wenn die für eine Privatisierung in Frage kommenden staatlichen Erwerbsunternehmungen hinsichtlich ihrer Größe diesen Forderungen nicht entsprechen, bietet sich die Möglichkeit einer Aufspaltung von Großunternehmungen bzw. der Herauslösung einzelner diesen Forderungen entsprechenden Unternehmungen aus Großkonzernen oder sogar der vollständigen Auflösung derartiger Konzerne in privatisierungsfähige Einheiten an.

Die Übertragung des erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmens an einen Unternehmer oder eine Gruppe von Unternehmern, die sich zum Zwecke der Übernahme eines solchen Unternehmens zusammengeschlossen hat, wird in der Regel die beste Gewähr für den wettbewerbspolitischen Erfolg dieser Privatisierungsaktion bieten. Voraussetzung dafür ist allerdings eine Unternehmerpersönlichkeit, die mit der betreffenden Branche vertraut ist, die unabhängig ist, d.h. nicht unter dem Einfluß eines privaten Großunternehmens besonders in kapitalmässiger Hinsicht steht, und die den Willen mitbringt, das Unternehmen unabhängig weiterzuführen und sich am Wettbewerb in der betreffenden Branche aktiv zu beteiligen. Die Schaffung neuer unabhängiger privatwirtschaftlicher Unternehmen und dadurch die Förderung potentiellen Unternehmertums sollte der vorrangige Gesichtspunkt bei derartigen Privatisierungen, die einen wettbewerbspolitischen Erfolg haben sollen, sein. Die Schwierigkeiten, die sich aus der meist geringen Kapitalkraft derartiger Erwerber ergeben, könnten dadurch überbrückt werden, daß der Staat als Verkäufer die Zahlungsbedingungen den Möglichkeiten der Reflektanten, z.B. durch langfristige Kredithilfen oder teilweise Stundung des Kaufpreises anpaßt.[1] Die staatliche Organisation, die mit dem Verkauf und der Durchführung der Privatisierung betraut ist, könnte unter Umständen, wenn die Größe des Objektes den Verkauf an eine Einzelperson unmöglich macht, auch einen kapitalkräftigen Zusammenschluß von Reflektanten herbeiführen und fördern.[2]

---

1) Vgl. DUHMER: A.a.O., S. 133.
2) Vgl. DERS.: A.a.O., S.132.

Außerdem wird es notwendig sein, Vorsorge auch für die zukünftige Unabhängigkeit des Unternehmens, z.B. durch eine Klausel im Übernahmevertrag, zu treffen, damit das Unternehmen nicht in die Abhängigkeit oder den direkten Einflußbereich der Konkurrenz oder anderer privater wirtschaftlicher Machtgruppen gerät und auf diesem Wege nicht nur das wettbewerbspolitische Ziel der Privatisierung nicht erreicht, sondern die Konzentration im privatwirtschaftlichen Bereich auch noch verstärkt wird. Eine solche Klausel im Übernahmevertrag, die zur Sicherung des wettbewerbspolitischen Erfolges der Privatisierung beitragen soll, könnte dem Erwerber z.B. eine Veräußerungssperre für eine gewisse Anzahl von Jahren auferlegen, wodurch allerdings dessen Verfügungsmacht über das Unternehmen eingeschränkt würde. Eine andere Möglichkeit kann in einer Genehmigungspflicht bei einem Weiterverkauf der privatisierten Unternehmung gesehen werden, so daß auch dann noch durch eine Einflußnahme auf die Auswahl des Zweiterwerbers die Möglichkeit der Sicherung des wettbewerbspolitischen Erfolges der Privatisierung besteht.

Für die Wirksamkeit solcher Klauseln bestehen mittelfristig sicher einige Aussichten. Das würde auch ausreichen, um den Übergang und die eigentumsmäßige Stellung der privatisierten Unternehmung zu stabilisieren. Langfristig kommen jedoch zu viele unvorhersehbare Faktoren hinzu (Strukturwandlungen, Tod oder Ausscheiden des Erwerbers, Zahlungsunfähigkeit usw.). Langfristig würde deswegen eine solche Klausel für die Erwerber eine unzumutbare Einschränkung ihrer Verfügungsmacht bedeuten und könnte wegen der durch sie bewirkten Unelastizität zu Schäden für die Eigentümer bzw. die Unternehmung führen.

Der Verkauf staatlicher Erwerbsbetriebe an Einzelpersonen, unabhängige Personengruppen oder konzernfreie Gesellschaften wird in der Regel die beste Gewähr für einen wettbewerbspolitischen Erfolg der Privatisierungsaktion bieten. Unter Umständen kann jedoch der Staat als Verkäufer in eine Konfliktsitua-

tion geraten, wenn nämlich von einem privatwirtschaftlichen Großkonzern für das Privatisierungsobjekt ein höherer Kaufpreis geboten wird, als dies von Seiten der unabhängigen Erwerber geschehen kann.[1] Der Verfolgung des wettbewerbspolitischen Zieles und des Zieles der Verhinderung der Vergrößerung privatwirtschaftlicher Konzentrationsgebilde durch die Privatisierung ist in diesem Falle für den Staat mit Kosten in Höhe der Kaufpreisdifferenz verbunden.

Eine weitere Möglichkeit der Privatisierung wäre der Verkauf eines erwerbswirtschaftlichen Staatsbetriebes an ein Unternehmen der gleichen Branche, wenn das privatwirtschaftliche Unternehmen hinsichtlich seiner Größenordnung im Bereich einer für diese Branche unteroptimalen Betriebsgröße läge. Durch eine derartige Zusammenfassung könnte das Privatunternehmen in eine günstigere Wettbewerbsposition gelangen; die Privatisierung wäre in diesem Falle dazu angetan, einen günstigen Einfluß auf den Wettbewerb in dieser Branche auszuüben. Allerdings dürfte diese durch die Privatisierungspolitik geförderte Konzentration nicht dazu führen, dem Unternehmen auf diese Weise eine Machtposition zu verschaffen, die den Anfang zu weiteren Konzentrationsbewegungen bilden könnte.

Ein Verkauf staatlicher Erwerbsbetriebe an Unternehmen der gleichen Branche kann, wenn diese Unternehmen an sich schon eine starke Wettbewerbsposition oder sogar eine marktbeherrschende Stellung innehaben, nachteilige Wirkungen in mehrfacher Hinsicht zeitigen. Einmal kann durch eine derartige Privatisierungsaktion der Wettbewerb in einer Branche noch mehr eingeschränkt werden, zum anderen wird durch einen solchen Verkauf die Konzentration im privatwirtschaftlichen Bereich um einen weiteren Schritt vorangetrieben.

---

1) Vgl. MOLITOR, Bruno: Öffentliche Wirtschaft ... A.a.O., S.93.

Der Verkauf staatlicher Erwerbsbetriebe an Großbetriebe, Konzerne oder andere größere Wirtschaftsgruppen der Privatwirtschaft kann allerdings unter der Voraussetzung, daß diese Interessenten nicht schon in dieser Branche tätig sind, gerade durch deren Kapitalkraft zu einer Intensivierung des Wettbewerbs in der Branche des ehemalig staatlichen Erwerbsunternehmens führen. Allerdings würde zu Gunsten des Wettbewerbs in diesem Fall eine Konzentration bewußt herbeigeführt werden. Im allgemeinen sollte es vermieden werden, staatliche Erwerbsunternehmungen an Interessenten zu verkaufen, deren starke Markt- und Machtposition durch eine solche Privatisierung nur noch mehr vergrößert wird.[1] In diese Richtung zielt auch die Forderung Hirches, "Kapitalgesellschaften als Käufer öffentlicher Erwerbsunternehmen im allgemeinen auszuschließen."[2] Allerdings wird hier der Kapitalgesellschaft schon von vornherein auf Grund dieser rechtlichen Organisationsform eine bedeutende Machtposition unterstellt. Es ist durchaus denkbar, daß sich auch mittlere und unabhängige Unternehmen dieser Organisationsform bedienen, so daß ein genereller Ausschluß aller Kapitalgesellschaften von der Möglichkeit des Erwerbs von Privatisierungsobjekten auch unter dem ordnungspolitischen Gesichtspunkt nicht zu rechtfertigen wäre. Die Größe, die Markt- und Machtposition der Kapitalgesellschaften, die sich um staatliche Erwerbsbetriebe bewerben, muß genauso sorgfältig betrachtet und abgewogen werden, wie das bei Personenunternehmungen der Fall ist.

Hinsichtlich der sich im Eigentum des Staates befindlichen Klein- und Mittelbetriebe bestehen in Bezug auf die Größe des zu verkaufenden Objektes keinerlei Probleme. Wenn es sich um gesunde Unternehmungen handelt, ist die Größe dieser Unternehmungen, wenn sie ihrer Markt- und Machtposition entspricht,

1) Vgl. auch Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V.: Bereinigung statt Privatisierung. In: Die Berliner Wirtschaft. 6.Jg., 1956, Nr.5, S.140.
2) HIRCHE, Kurt: Die Komödie ... A.a.O., S. 91.

durchaus mit den ordnungspolitischen Zielsetzungen einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung vereinbar. Der Forderung Birnbaums, diese Unternehmungen "ausschließlich nach rein ökonomischen Gesichtspunkten etwa an den Meistbietenden"[1] zu veräußern, kann jedoch nicht beigepflichtet werden. Einerseits können auch solche Unternehmungen die Machtposition eines Käufers erhöhen oder zur allerdings meist unbeträchtlichen Erweiterung eines Konzerns führen, andererseits bieten gerade diese Unternehmungen die Möglichkeit einer Förderung des aktiven mittelständischen Unternehmertums,[2] weil bei derartigen Unternehmungen die Möglichkeit für unabhängige Einzelpersonen den Kaufpreis aufzubringen, und dadurch eine unabhängige unternehmerische Existenz zu begründen, noch am leichtesten gegeben ist.

Eine letzte der in diesem Zusammenhang zu diskutierenden Möglichkeiten wäre ein Verkauf des erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmens an ausländische Unternehmer oder Unternehmungen. Es sind in der außerordentlich spärlichen Literatur zu diesen Problemen nur einige Andeutungen zu finden, in denen diese Möglichkeit ohne eine nähere Begründung krass abgelehnt wird.[3] Bei der Anerkennung des Systems der grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung muß auch eine mit einem solchen Verkauf verbundene internationale Kapitalwanderung mit in die Grundsätze dieses Systems einbezogen werden.[4] Die wachsende weltwirtschaftliche Verflechtung bringt notwendig auch eine kapitalmäßige Verflechtung der Volkswirtschaften mit sich. Wenn der ausländische Unternehmer bereit ist, für das erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmen einen angemessenen Preis zu zahlen, und ein solcher Verkauf positive Wirkungen auf den

1) BIRNBAUM, Hans: A.a.O., S.10.
2) Diese Möglichkeit wird allerdings von Birnbaum trotz der Forderung des Verkaufs an den Meistbietenden auch gesehen. Vgl. DERS.: Ebenda, S.10.
3) Vgl. Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V.: A.a.O., S.140; dgl. RITSCHL, Hans: Die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, a.a.O., S.11.
4) Vgl. TRIEBENSTEIN, Olaf: Bereinigung staat Privatisierung. In: Die Berliner Wirtschaft. 6.Jg., 1956, Nr.9, S.266.

Wettbewerb der betreffenden Branche ohne die nachteiligen Wirkungen einer Markt- und Machtkonzentration zu haben verspricht, dann sollte auch dieser Weg der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung zu beschreiten sein.

Zusammenfassend läßt sich zu der Form der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen durch einen Verkauf der Objekte an einzelne Wirtschaftssubjekte sagen, daß zwar hinsichtlich der ordnungspolitischen Zielsetzungen mit diesem Mittel einige Erfolge zu erzielen sein werden, daß aber eine wirksame Einflußnahme auf den privatwirtschaftlichen Wettbewerb unter gleichzeitiger Rücksichtnahme auf mögliche Konzentrationserscheinungen ein beträchtliches Maß an Umsicht beim Verkauf der Unternehmungen erfordert. Die Gefahr, daß sich bei diesem Mittel die Wirkung in das Gegenteil des Beabsichtigten umkehrt, ist besonders groß. Das gilt speziell für den Fall der Veräusserung größerer Einheiten, die als solche schon einen beträchtlichen ökonomischen Machtfaktor darstellen. Kleiner sind diese Gefahren bei der Veräußerung von Klein- und Mittelbetrieben; allerdings wird die Anzahl der sich in der Hand des Staates befindlichen Betriebe gerade dieser Größenkategorie nicht sehr bedeutsam sein, und somit wird auch die Möglichkeit der Schaffung unabhängiger Unternehmerexistenzen hier eine Grenze haben.

Die Möglichkeit der breiten Streuung von Eigentum an Produktionskapital mit Hilfe dieser Methode der Privatisierung ist unbedeutend. Lediglich der Fall, daß ein privates Wirtschaftssubjekt durch Kauf eines kleineren Staatsbetriebes Sparkapital in Produktionskapital umwandelt, wäre denkbar. Ein solcher Fall wird jedoch mit Sicherheit eine Randerscheinung bleiben, so daß von der Verfolgung eigentums- und sozialpolitischer Ziele im Sinne des in Abschnitt B IV 2 diskutierten Rahmens mit Hilfe dieser Methode der Privatisierung nicht die Rede sein kann.

2. Freier Verkauf des Aktienkapitals

Für die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen, die in der Form der Aktiengesellschaft[1] bestehen, oder die zum Zweck des Verkaufs in eine solche umgewandelt werden, können grundsätzlich zwei Wege unterschieden werden, auf denen eine solche Privatisierung erfolgen kann:

1. Das gesamte Aktienkapital oder Teile desselben können von der mit der Privatisierung beauftragten Institution direkt oder z.B. durch die Vermittlung von Banken an private Interessenten verkauft werden (Paketverkäufe).

2. Die Aktien des zu privatisierenden Unternehmens können an der Börse eingeführt werden und auf diesem Wege an private Wirtschaftssubjekte, die an der Börse als Nachfrager auftreten, veräußert werden.

Die erste Methode des Verkaufs der Aktien weist in vielem Ähnlichkeit mit der im Teil C I diskutierten Methode des Verkaufs der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen als ganze Einheiten an private Wirtschaftssubjekte auf. Da davon ausgegangen werden kann, daß auf diesem Wege das Ziel breitgestreuten Eigentums nicht angestrebt werden kann und auch nicht angestrebt werden soll, wird es sich nur darum handeln, die ordnungspolitischen Gefahren und Möglichkeiten dieser Methode der Privatisierung näher zu betrachten.

Abgesehen von den im Abschnitt C I schon erörterten und auch diese Form der Privatisierung betreffenden Schwierigkeiten und Probleme hinsichtlich der Käufer der Unternehmungen

---

1) Den Ausführungen dieses Abschnittes werden weitgehend die Bestimmungen des deutschen Aktienrechtes zugrunde gelegt werden. Da es jedoch dem Charakter der Arbeit entsprechend nicht auf eine Diskussion der rechtlichen Probleme und Möglichkeiten, sondern auf die ordnungs- und eigentumspolitischen Tatbestände ankommt, wird eine analoge Übertragung der Ergebnisse der Ausführungen auf Volkswirtschaften, deren Aktienrecht abweichend von dem deutschen gestaltet ist, keine Schwierigkeiten bereiten.

und der Gefahren, die sich unter Umständen in Bezug auf den Wettbewerb und eine Konzentration ergeben können, kommen bei dieser Form der Privatisierung noch einige Momente hinzu, die den ordnungspolitischen Erfolg noch zweifelhafter scheinen lassen.

Wenn beim Verkauf des gesamten Aktienkapitals der staatlichen Erwerbsunternehmung ein einzelner privater Unternehmer oder eine einzelne privatwirtschaftliche Unternehmung als Käufer auftritt, dann liegen die mit dem Verkauf verbundenen ordnungspolitischen Probleme noch nicht wesentlich anders als die Erörterungen im Abschnitt C I 1 schon gezeigt haben. Da die Aktie aber ihrer Natur nach eine liquidere Anlageform darstellt als ein ganzes Unternehmen bzw. ein anders gearteter Gesellschafteranteil an einem solchen Unternehmen, wird es schwer sein, im Übernahmevertrag dem Käufer zwecks Vermeidung nachteiliger Folgewirkungen auf den Wettbewerb und die Konzentrationsbewegungen die zu diesem Zwecke notwendigen Verkaufsbeschränkungen aufzuerlegen. Eine solche Beschränkung würde sowohl dem Charakter der Aktie als dem Prinzip der freien Verfügbarkeit des Eigentums widersprechen. Wenn aber dem Erstkäufer die Möglichkeit der Weiterveräußerung eines Teils oder sogar des ganzen Aktienkapitals offensteht, dann besteht für den ordnungspolitischen Erfolg dieser Form der Privatisierung keinerlei Gewähr mehr. Erschwerend für die ordnungspolitischen Konsequenzen kommt hinzu, daß es bei der Organisation der Unternehmung als Aktiengesellschaft nicht notwendig ist, daß ein Aktionär das gesamte Aktienkapital in Händen haben muß, um bedeutende Einflüsse geltend machen zu können. In der Regel genügt die Hälfte des Kapitals oder bei großer Streuung des übrigen Teils oder Uneinigkeit der anderen Aktionäre sogar weniger, um einen beherrschenden Einfluß auf die Unternehmung ausüben zu können.

Noch unübersichtlicher und damit problematischer in ordnungspolitischer Hinsicht wird die Situation, wenn das Aktienkapital der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmung an mehrere Interessenten verkauft wird. Dann genügen unter Umständen schon verhältnismäßig geringfügige Übertragungen von Anteilen dieser Aktionäre untereinander, um dem einen oder anderen eine beherrschende Stellung einzuräumen. Auch für dritte Interessenten wird es bei einer schon bestehenden Zersplitterung der Anteile leichter sein, sich durch verhältnismäßig kleine Käufe von dem einen oder anderen Aktionär oder sogar von mehreren Einflüsse zu verschaffen, die zu einer beherrschenden Stellung ausgebaut werden können.

Wenn bei dieser ersten Form der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen, nämlich der Form der Veräußerung des Aktienkapitals an einzelne Bewerber, die Möglichkeit der ordnungspolitischen Einflußnahme durch die Auswahl der Käufer - zumindest was die Ersterwerber anbetrifft - noch gegeben war, so ist diese Möglichkeit bei dem zweiten Weg, der Veräußerung über die Börse, ausgeschlossen.

Diese anonyme Form des Verkaufs der Aktien macht es jedem Interessenten möglich, sich größere Anteile am Aktienkapital des zu privatisierenden Unternehmens zu sichern. Selbst grössere Kurssteigerungen werden kapitalkräftige Interessenten, denen eine Einflußnahme auf das Unternehmen wichtig erscheint, nicht daran hindern können, zunächst einmal einen so großen Anteil am Aktienkapital zu erwerben, der ihnen eine sichere Einflußnahme auf das Unternehmen gestattet. Wenn dann noch für die großen Interessenten hinzukommt, daß die Nachfrage mittlerer und kleinerer Interessenten gering ist, entweder weil das Unternehmen in diesen Kreisen verhältnismäßig unbekannt ist, oder weil die Stückpreise auf Grund des hohen Nominalwertes oder bei geringerem Nominalwert auf Grund des hohen Kurses sehr hoch sind, dann erleichtert dieser Umstand oft noch den schnellen Erwerb des für eine Beherrschung des Unternehmens notwendigen Teiles der Aktien.

Diese Privatisierungsmethode des Aktienverkaufs wird allerdings eine Methode sein, mit deren Hilfe es verhältnismäßig reibungslos gelingt, erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmungen an private Interessenten zu veräußern. Auch Duhmer, der die Schwierigkeiten des Verkaufs einzelner Unternehmungen sieht, fordert deswegen diese Möglichkeit und hier besonders den Verkauf über die Börse als wirksame Ergänzung.[1] Jedoch sowohl aus der Sicht des Zieles der breiten Streuung an volkswirtschaftlichem Produktionskapital, als auch - und das haben die obigen Ausführungen deutlich gezeigt - hinsichtlich der ordnungspolitischen Zielsetzungen, gibt diese Methode der Privatisierung zu größten Bedenken Anlaß. Sobald es für den Staat nicht mehr möglich ist, die Auswahl der Erwerber der staatlichen Unternehmungen zu beeinflussen, ist eine gezielte Ordnungspolitik mit Hilfe des Mittels der Privatisierung ausgeschlossen. Diese Einflußnahme ist bei der zuerst erörterten Form des Paketverkaufs ohne bedeutende Beschneidung der Eigentümerrechte der Käufer kaum möglich, ganz unmöglich ist die für den ordnungspolitischen Erfolg der Privatisierung entscheidende Einflußnahme auf den Käuferkreis jedoch bei freiem Verkauf der Aktien über die Börse.

II. Die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen unter besonderer Berücksichtigung des Eigentumsstreuungsaspektes

Wie aus den Ausführungen des Abschnittes I hervorging, sind die Möglichkeiten einer breiten Streuung von Eigentum am Produktionskapital durch die dort diskutierten Methoden der Privatisierung außerordentlich gering. Die Struktur einer modernen entwickelten Industriewirtschaft läßt es unmöglich er-

1) Vgl. DUHMER: A.a.O., S.132.

scheinen, das Ziel einer breiten Eigentumsstreuung an Produktionsmitteln zu erreichen, indem man versucht, breite Schichten der Bevölkerung dadurch zu Eigentümern an Produktionsmitteln zu machen, daß man sie gleichzeitig zu selbständigen Unternehmern werden läßt. Die Entwicklung zur Großunternehmung als Folge der industriellen Entwicklung muß als gegebene Voraussetzung in die Überlegungen miteinbezogen werden. Diese Entwicklung bringt notwendig eine Trennung von Unternehmerfunktionen und Eigentümerfunktionen mit sich. "In der Entwicklung eines Großunternehmens kommt ein Moment, -...-, in dem die Kapitalbesitzer, d.h. die Aktionäre fast gänzlich von der Verwaltung losgelöst sind ..."[1] Wenn also das wirtschaftspolitische Ziel die breite Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln ist, dann muß auf eine Identität von Unternehmerfunktion und Eigentümerfunktion verzichtet werden.
Der Weg einer breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln muß demnach über den Erwerb von Eigentumsanteilen an Unternehmungen führen. Die Aktie als rechtliche Spezifizierung eines derartigen Anteils ist die verbreiteteste Form der Möglichkeiten, Anteile am volkswirtschaftlichen Produktionskapital zu erwerben.

Die Möglichkeiten der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen durch Ausgabe von Aktien im Hinblick auf das Ziel einer breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln und die damit verbundenen Gefahren und Probleme sollen Gegenstand dieses Abschnittes sein. Die Verknüpfung der Problemkreise bringt es mit sich, daß auch in diesem Abschnitt mögliche ordnungspolitische Konsequenzen nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Voraussetzung für diese Formen der Privatisierung ist hinsichtlich des zu privatisierenden erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmens die Rechtsform der Aktiengesellschaft. Wenn es nicht schon als Aktiengesellschaft be-

---

1) KEYNES, John Maynard: Das Ende des laissez-faire. S.32.

stehen sollte, wird eine Umwandlung in diese Rechtsform notwendig.

Da es sich bei der Verfolgung des Zieles der breiten Eigentumsstreuung vorwiegend darum handeln wird, das Produktionsmitteleigentum in der Aktienform in Kreise der Bevölkerung einzuführen, denen diese Anlageform fremd ist, ist es eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Eigentumsstreuungspolitik auf diesem Wege, die prospektiven Aktienbesitzer mit dem Wesen dieser Eigentumsform vertraut zu machen. Der Aktienbesitzer muß mit den Besonderheiten der Aktie als Finanzierungsinstrument, mit ihren Rechten, Möglichkeiten und Risiken vertraut sein.[1] Dabei spielt die Erziehung zu einem Anlagedenken, das sich an Sicherheit und Rentabilität orientiert, eine große Rolle. Ein allgemeiner Hang zur Spekulation kann die Ziele der Eigentumspolitik gefährden.[2]

Zu Anfang dieses Abschnittes wurde auf die durch die Großunternehmung bedingte Trennung von Unternehmerfunktion und Eigentümerfunktion schon hingewiesen. Eng im Zusammenhang damit ist das Problem der Übernahme eines Teiles der Eigentümerfunktionen, nämlich der teilweisen Verfügungsmacht über das Eigentum der Anteilseigner durch den jeweiligen Träger der Unternehmerfunktion zu sehen.[3] Es handelt sich nur um eine teilweise Übernahme der Verfügungsmacht, weil dem Eigentümer die Verfügungsmöglichkeit eines Verkaufs des Anteils immer offen steht. Dieses ist jedoch ein Problem der hochentwickelten Volkswirtschaften schlechthin. Es wird allerdings dadurch, daß die Anteile durch eine breite Streuung an noch mehr Einzeleigentümer mit noch geringerer Möglichkeit der Einflußnahme gelangen, verschärft.

---

1) Vgl. COESTER, Franz: A.a.O., S.28.
2) Vgl. DERS.: Ebenda, S.29.
3) Vgl. zu diesem Problem: WINTERSTEIN, Helmut: Breite Eigentumsstreuung als Patentlösung? In: Der Volkswirt. 16.Jg., Nr.23 vom 8.6.1962, S.1070 f.

Bei der Diskussion der Privatisierungsmethoden standen im vorigen Abschnitt die Probleme der Unternehmenskonzentration im Vordergrund. In diesem Abschnitt werden entsprechend den Zielsetzungen der zu behandelnden Privatisierungsmethoden die Probleme, die mit der Konzentration von Eigentum und Verfügungsmacht zusammenhängen, besonders zu beachten sein. In der Definition der Privatisierung wurden die Begriffe Eigentum und Verfügungsmacht getrennt. Auf die Probleme, die sich aus einer teilweisen Übertragung des Eigentums und der Verfügungsmacht an die Privaten ergeben, wird noch gesondert einzugehen sein. Im Zusammenhang mit der Zielsetzung der breiten Eigentumsstreuung erlangt die begriffliche Trennung von Eigentum und Verfügungsmacht jedoch noch in anderer Hinsicht eine Bedeutung.

Bei der Privatisierung oder nach erfolgter Privatisierung kann die Zielsetzung der breiten Streuung dieses Vermögens in doppelter Weise gefährdet werden. Einmal kann es innerhalb der privaten Sphäre zu einer Konzentration des Eigentums an den privatisierten Vermögensteilen kommen, und zum anderen kann sich eine Konzentration der Verfügungsmacht vollziehen. In diesem Falle gelangt die Verfügungsmacht über das privatisierte Staatseigentum in die Hände einzelner privater Wirtschaftssubjekte, während das Eigentum breit gestreut sein kann. Beide Entwicklungen widersprechen der mit der Privatisierung angestrebten Zielsetzung.

Bei der Diskussion der Privatisierungsmethoden wird auf die Möglichkeiten und Grenzen einer Einflußnahme auf die Konzentration des Eigentums bei oder nach erfolgter Privatisierung noch einzugehen sein.

Den eigentlichen Ansatzpunkt für eine wirksame Einflußnahme auf eine Konzentration sowohl des Eigentums als auch der Verfügungsmacht stellt jedoch letztere dar, denn wenn aus einer Konzentration des Eigentums nicht gleichzeitig eine solche

der Verfügungsmacht folgt, besteht für erstere kaum noch ein Anreiz. Sicherungen gegen die Konzentration der Verfügungsmacht bedeuten deswegen meist gleichzeitig Sicherungen gegen eine Konzentration des Eigentums und dienen somit der Erhaltung einer breiten Streuung des privatisierten erwerbswirtschaftlichen Staatsvermögens.

Zu Beginn dieses Abschnittes wurde schon auf die Bedeutung der Aktie als rechtliche Institution, die zugleich Eigentum und Verfügungsmacht beinhaltet, hingewiesen. Für eine Privatisierung mit dem Ziele der breiten Eigentumsstreuung an erwerbswirtschaftlichem Kapital werden überwiegend oder ausschließlich Unternehmen der Rechtsform der Aktiengesellschaft in Frage kommen, weil nur bei dieser Rechtsform eine so weitgehende Aufteilung des Kapitals möglich ist, daß eine Breitenwirkung der Eigentumsstreuung gewährleistet wird, und der Anteilseigner trotzdem aufgrund seiner rechtlichen Stellung die Möglichkeit hat, auf das Unternehmen, an dem er beteiligt ist, Einfluß zu nehmen. Zielsetzung ist demnach die Verhinderung einer Konzentration der Verfügungsmacht zur Wahrung der Rechte der Aktionäre, die nur über wenige und kleine Anteile verfügen. Diese Kategorie von Aktionären wird, wenn es bei der Privatisierung gelungen ist, die Anteile an dem erwerbswirtschaftlichen Unternehmen breiten Schichten der Bevölkerung zugänglich zu machen, den überwiegenden Anteil des Kapitals besitzen. Ziel ist es demnach, ihnen ihr Eigentum und die Verfügungsmacht darüber zu erhalten, denn "es gehört zu den Grundprinzipien der auf dem Privateigentum basierenden Rechtsordnung, daß mit dem Eigentum auch die Verfügungsmacht einhergeht."[1)]

Bei einer breiten Streuung der Anteile ist es nicht zu vermeiden, daß der einzelne Eigentümer keine oder nur eine sehr geringe Verfügungsmacht über das Unternehmen hat.[2)] In einem solchen Falle wären geeignete rechtliche und institutionelle

1) LIPFERT, Helmut: Gefahren der Konzentration für den Streubesitz. In: Die Konzentration in der Wirtschaft, Bd.III. Arndt, Helmut (Hrsg.), S.1661.
2) Vgl. DERS.: A.a.O., S.1663.

Möglichkeiten zu suchen, um durch eine Zusammenfassung der Verfügungsrechte der Eigentümer des breitgestreuten Kapitals diesen zu einem wirksamen Einfluß auf das Unternehmen zu verhelfen. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die einzelnen Eigentümer ein Interesse an einer Ausübung ihrer Rechte haben. Auf diese Probleme wird bei der anschließenden Diskussion der Methoden noch einzugehen sein.

Andere Gefahren ergeben sich für die Verfügungsmöglichkeiten des Streubesitzes aus dem Bestehen oder Entstehen von Paketbesitz in den Händen Einzelner, denen an einer Beherrschung der Unternehmung gelegen ist. Ein solcher Paketbesitz braucht bei einer großen Streuung der übrigen Anteile keineswegs groß zu sein, um schon eine wirksame Einflußnahme auf die Unternehmung zu garantieren. Ein wirksamer Schutz gegen diese Form der Entmachtung des Streubesitzes kann in einer Beschränkung des Stimmrechtes des einzelnen Anteilinhabers gesehen werden, denn es besteht kein Anreiz zum Anhäufen von Aktien in einer Hand, wenn dadurch kein Einfluß auf die Unternehmung zu erreichen ist.

Durch die dem deutschen Aktienrecht eigene Institution des Bankenstimmrechtes sind hier die Probleme noch etwas anders gelagert. Diese Einrichtung überträgt den Banken die Verfügungsmacht auch für die Anteile, die bei ihnen deponiert sind. Die Rechte des Streubesitzes werden auf diese Weise zusammengefaßt, sie werden jedoch nicht von den Eigentümern der Anteile, sondern von den Banken ausgeübt. Hier liegt demnach eine reine Konzentration der Verfügungsmacht losgelöst von einer Koppelung mit dem Eigentum vor. Wenn demnach bei einer Privatisierung eine breite Streuung des Eigentums der Anteile erreicht wird, ohne daß irgendwelche Beschränkungen des Depotstimmrechtes vorgenommen werden, dann geht die Verfügungsmacht über das Unternehmen aus den Händen des Staates in die Hände der privaten Großbanken über. Trotz der Streuung des Eigentums wird in diesem Falle die Verfügungsmacht lediglich von der

staatlichen auf die private Seite verschoben, ohne daß eine Dekonzentration stattfindet. Es kann allerdings sein, daß sich die Machtpositionen der einzelnen Banken dadurch, daß sie ungefähr gleichwertige Stimmenanteile vertreten, gegenseitig ausgleichen.

Auch diesen Gefahren für eine Streuung vollwertigen Eigentums müßte durch geeignete Maßnahmen, die die Verfügungsmöglichkeiten der Banken beschränken, begegnet werden.

Die mit der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen angestrebte Zielsetzung der Schaffung breitgestreuten Eigentums am volkswirtschaftlichen Produktionskapital beinhaltet also zugleich das Ziel der Erhaltung der Verfügungsmacht über dieses Kapital bei den einzelnen Eigentümern. Zur Verhinderung von Konzentrationsentwicklungen werden hierfür neue rechtliche und institutionelle Mittel gefunden werden müssen, deren spätere Ausdehnung und Anwendung auch auf die übrige Gesamtheit der privaten Wirtschaft sicher einen wertvollen Beitrag zur Bekämpfung der unerwünschten Wirkungen privatwirtschaftlicher Konzentrationen leisten kann.

1. Privatisierung in der Form der Ausgabe von Kleinaktien.

Bei der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen durch Ausgabe und Verkauf von Aktien dieser Unternehmen, die eine so weitgehende Stückelung aufweisen, daß sie als Kleinaktien bezeichnet werden können, steht das Ziel der breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln eindeutig im Vordergrund. Die ordnungspolitische Zielsetzung einer aktiven Wettbewerbspolitik durch Schaffung von wettbewerbsfähigen, neuen und unabhängigen Unternehmenseinheiten ist demnach in diesem Zusammenhang nicht Zielsetzung der Privatisierungspolitik. Allerdings spielen die ordnungspolitischen Aspekte auch hier insofern eine Rolle, als eventuelle Wirkungen einer wie auch

immer gearteten Konzentration bei der Diskussion auch des Mittels der Ausgabe von Kleinaktien nicht unbeachtet bleiben dürfen.

Zunächst ist die Frage zu klären, welche erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen für diese Art der Privatisierung in Frage kommen.

Gegen die Privatisierung kleiner und mittlerer Betriebe in der Form der Ausgabe von Kleinaktien sprechen mehrere Gründe. Abgesehen davon, daß diese Kategorie erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen, wie sich aus den Ausführungen in Abschnitt C I ergibt, für eine Privatisierung unter Voranstellung ordnungspolitischer Ziele die geeignetesten Objekte sind, läßt allein ihre Größe sie nicht dazu geeignet erscheinen, mit ihrer Privatisierung Erfolge hinsichtlich einer breiten Eigentumsstreuung anzustreben.

Da der Erfolg einer Privatisierungsaktion mit dem Ziel der breiten Streuung am Produktionsmitteleigentum von der freiwilligen Entscheidung breiter Schichten der Bevölkerung zur Kapitalanlage in Aktien an den privatisierten Unternehmungen abhängt, ist eine notwendige Forderung, die hinsichtlich des Privatisierungsobjektes gestellt werden muß, die, daß dieses den potentiellen Käuferschichten bekannt sein muß. Das zu privatisierende erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmen muß die Gewähr für eine sichere Kapitalanlage, die auch langfristig ihren Wert erhält, bieten können. Diesen Forderungen können kleine und mittlere Staatsunternehmen nicht gerecht werden. Das Risiko ist bei derartigen Betrieben schon wegen ihrer meist einseitig orientierten Produktion in der Regel größer. Auch der Gefahr, daß Teile des Aktienkapitals derartiger Unternehmungen, schon weil deren Gesamtkapital keinen allzu großen Komplex darstellt, über kurz oder lang nach der Privatisierung in wenige oder sogar nur in eine Hand gelangen, und die Unternehmung von dieser Seite beherrscht wird, kann bei kleineren Objekten nicht so wirksam begegnet werden, wie das bei größeren Unternehmungen der Fall sein kann.

Die geeigneten Objekte für eine Privatisierung auf dem Wege über die Ausgabe von Kleinaktien scheinen demnach nur die grossen und größten Erwerbsunternehmungen bzw. Unternehmungszusammenschlüsse zu sein. Nur sie können die Forderung nach einer genügenden Popularität, die unter Umständen noch durch geeignete Mittel verbessert werden kann, erfüllen. Auch die Forderung einer ausreichenden Sicherheit der Kapitalanlage können besonders größere Unternehmen leichter erfüllen, schon wegen ihrer meist vielseitigeren Ausrichtung der Produktion und ihrer auf ihrer größeren Kapitalkraft begründeten Fähigkeit, sich Marktschwankungen und Strukturwandlungen leichter anzupassen. Allerdings gibt es auch in der Kategorie der erwerbswirtschaftlichen staatlichen Großunternehmen Betriebe, die besonders aus konjunkturellen Gründen immer mit größeren Schwankungen ihres Produktionsvolumens zu rechnen haben werden (z.B. Werftbetriebe). Die mit derartigen Schwankungen eng verbundenen Wertschwankungen solcher Unternehmen lassen diese für eine Privatisierung mit dem Ziel der breiten Eigentumsstreuung an Produktionsmittelkapital nicht als günstige Objekte erscheinen. Solche Unternehmen sollten möglichst in einer der im Abschnitt C I geschilderten Formen an Unternehmer verkauft werden, die einem derartigen Risiko gewachsen und damit zu rechnen bereit sind.

Der Verkauf der Kleinaktien könnte wiederum auf zwei Wegen vorgenommen werden.[1] Einmal wäre es möglich, die Aktien über die Börse zu verkaufen, andererseits bestünde die Möglichkeit, unter Zurhilfenahme des Bankenapparates einen Verkauf der Kleinaktien durch eine Zeichnungsaktion vorzunehmen.

Der Weg eines Verkaufs über die Börse hätte wiederum den Nachteil, daß für den Staat als Verkäufer, der an der Erreichung des Zieles einer breiten Streuung dieser Aktien dringend

---

1) Die Möglichkeit des Paketverkaufs an Großinteressenten soll hier ausgeschlossen sein, da sie dem mit der Kleinaktie angestrebten Hauptziel, nämlich der breiten Eigentumsstreuung, grundsätzlich widerspricht.

interessiert ist, die Übersicht über den Kreis der Käufer nicht gewährleistet ist. Die Möglichkeit, daß Großinteressenten sich bei dieser Art des Verkaufs, wenn nicht durch Großaufträge, so doch durch eine Vielzahl von Aufträgen größere Mengen dieser Aktien beschaffen, kann kaum mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Da die Erreichung des Zieles der breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln entscheidend davon abhängt, in welche Hände die Anteile an den privatisierten Unternehmen gelangen, und in welchen Größenordnungen die einzelnen Erwerber sich beim Kauf engagieren, wird dem anonymen Verkauf der Anteile über die Börse der Weg über die Zeichnung der Anteile durch einzelne Käufer vorzuziehen sein. Die hier bestehende Möglichkeit der selektiven Einflußnahme sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht wird für die Erreichung des mit der Privatisierung angestrebten Hauptzieles eine wesentlich bessere Gewähr bieten. Daß die Aktien nach vollzogenem Verkauf auf dem Zeichnungswege an der Börse eingeführt und gehandelt werden, spricht nicht gegen die Zeichnungsmethode als die zielkonformere Methode der Erststreuung. Die nachträgliche Einführung an der Börse ist eine Notwendigkeit, die aus dem Grundsatz der freien Verfügbarkeit des Eigentums folgt.

Um zu einem Urteil über die eigentumspolitischen Möglichkeiten der Ausgabe von Kleinaktien zu gelangen, erscheint es notwendig, einige Probleme, die mit dem Wesen der Kleinaktie, ihren Möglichkeiten und Grenzen zusammenhängen, kurz aufzuzeigen.

Fabri definiert die Kleinaktie "als der bruchteilsmäßige Anteil am Kapital einer Aktiengesellschaft, dessen Wert es der Gesellschaft erlaubt, Kapital aus breitesten Bevölkerungsschichten aufzusaugen, und andererseits diesen Schichten eine ihrer Sparkraft entsprechende Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmungen ermöglicht."[1)]

1) FABRI, Theodor: Die Kleinaktie; Abhandlungen aus dem Industrieseminar Köln. S.13.

Bei dieser Definition wird es offensichtlich, daß es sich bei der Kleinaktie um einen Anteil am Grundkapital einer Aktiengesellschaft handeln soll, der sich in seiner rechtlichen Ausstattung in nichts von den auch für andere Aktien im Gesetz festgelegten Normen unterscheiden soll. Die Kleinaktie ist demnach als eine in jeder Hinsicht vollwertige Aktie anzusehen. Alle Vorschriften, die für die Aktie allgemein gelten, sollen auch für die Kleinaktie gelten.[1)]

Als normaler Nominalbetrag einer Aktie wurde bisher der Betrag von 1 000,-- DM angesehen. Als Charakteristikum der Kleinaktie wurde in der Definition aber ein Wert dieser Aktie gefordert, der der Sparkraft breitester Bevölkerungsschichten entspricht. Diese Forderung kann die 1 000,-- DM - Aktie nicht erfüllen, selbst wenn ihr effektiver Wert sich um den Nominalwert bewegen würde. Allgemein wird heute die Aktie mit einem Nominalwert von 100,-- DM als der durch die Definition gesetzten Forderung angemessen betrachtet.[2)] Der dem deutschen Aktienrecht eigene Unterschied zwischen Nominalwert und effektivem Wert (Kurswert) darf jedoch in diesem Zusammenhang keinesfalls außer Acht gelassen werden. Wenn für die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen zum Zwecke der breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln der Wert der Kleinaktie in der Höhe von etwa 100,-- DM als richtungsweisende Wertgröße gesetzt ist, dann ist darauf zu achten, daß Nominalwert und effektiver Wert nicht allzuweit auseinanderfallen. Bei Unternehmungen, deren Privatisierung in der Form der Ausgabe von Kleinaktien beabsichtigt ist, und die schon als Aktiengesellschaften bestehen, sind Nominalkapital und effektiver Wert der Unternehmung unter Umständen durch eine Kapitalerhöhung aus Eigenmitteln so in Übereinstimmung zu bringen, daß der effektive Wert der Kleinaktie nicht wesentlich über dem Nominal-

1) Vgl. GRUSSENDORF, Werner: A.a.O., S.21.
2) Vgl. FABKI, Theodor: A.a.O., S.14; dgl. GRUSSENDORF, Werner: A.a.O., S.22.

wert liegt. Für Unternehmungen, die zum Zwecke der Privatisierung in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden, gilt die gleiche Forderung. Allerdings wird das Verhältnis von nominalem Wert und effektivem Wert so festzusetzen sein, daß bei eventuellen Kursschwankungen der Kurswert aus psychologischen Gründen möglichst nicht unter den Nominalwert der Kleinaktie sinken kann.

Damit, daß der Wert der Kleinaktie eine der Sparkraft breitester Bevölkerungsschichten angepaßte Höhe aufweist, ist allerdings ein großer Streuungseffekt einer Privatisierungsaktion noch nicht gewährleistet. Die oben als sehr wichtig angeführte Einflußnahme auf die Käuferschichten muß noch hinzukommen. Das ist besonders gut möglich, wenn die Privatisierung auf dem Wege der Zeichnung der Kleinaktie geschieht. Um von vornherein zu verhindern, daß Großinteressenten sich durch Zeichnung eines sehr großen Betrages auch auf diesem Wege einen großen Anteil am Kapital der zu privatisierenden Unternehmung zu sichern suchen, kann für die Zeichnung ein Höchstbetrag festgelegt werden. Außerdem besteht dann bei einer Überzeichnung noch die Möglichkeit, den kleinen und kleinsten Bewerbern die von ihnen gezeichneten Beträge zuerst und voll zuzuteilen und danach eventuell noch größere Zeichner teilweise zu befriedigen. Insofern bietet die Methode der Privatisierung auf dem Wege über eine Zeichnung der Kleinaktien eine gute Möglichkeit der Selektion der Primärkäufer und damit einige Gewähr, den Effekt einer breiten Streuung des Kapitals der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmung am ehesten zu erreichen.

Entscheidende Voraussetzung für den Erfolg einer derartigen Privatisierungsaktion ist jedoch, das Interesse breitester Schichten an einer Kapitalanlage in der Form der Kleinaktie des Privatisierungsobjektes zu wecken, und diese breiten Schichten zur Zeichnung von Anteilen zu gewinnen. Dazu gehört zunächst, wie schon weiter oben angedeutet, daß das erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmen sowohl dem Namen nach, als auch als sichere Kapitalanlagemöglichkeit bekannt ist. Das ist einer-

seits eine Frage der Auswahl des Objektes, andererseits aber auch eine Frage der propagandistischen und publizistischen Vorbereitung der Privatisierungsaktion. Dabei wird sowohl die Kleinaktie als Anlageform schlechthin, als auch die spezifische Form der Kapitalanlage in Aktien des zu privatisierenden Objektes Gegenstand der vorbereitenden Aktion sein müssen.

Es genügt nicht, breiten Schichten der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, durch Zeichnung von Aktien Anteile am Kapital der betreffenden Gesellschaft zu erwerben, wenn nicht ausserdem die Möglichkeit besteht, daß die Anteilseigner ihre dem Charakter der Aktie als Gesellschaftsanteil entsprechenden Eigentümerfunktionen auch ausüben können. Mit dem Argument, daß der Kleinaktionär kein Interesse an der Ausübung seiner Eigentümerfunktionen in der Unternehmung hat[1], ist die Problematik kaum zu beseitigen. Es ist eine grundsätzlich ordnungspolitische Aufgabe, "den Aktienbesitz wieder zu einem echten unternehmerischen Funktionsträger zu gestalten, ..."[2] Dafür sind zunächst die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. "Der Gesetzgeber hat vor allem auf dem Gebiet der Konzernfrage, des Minderheitenschutzes, der Rechnungslegung und Prüfung, der Rechte der Hauptversammlung, des Stimmrechts und der Besteuerung das Bemühen um die Popularisierung der Kleinaktie zu fördern."[3][4] Unter der Voraussetzung, daß die rechtlichen Möglichkeiten der Einflußnahme auf das Unternehmen von Seiten der Kleinaktionäre her geschaffen sind, bieten sich für die Organi-

---

1) Vgl. WILKEN, Folkert: Die Entmachtung des Kapitals durch neue Eigentumsformen. S.46.
2) COESTER, Franz: A.a.O., S.34.
3) FABRI, Theodor: A.a.O., S.261.
4) Auch wenn die Kleinaktionäre an der Geschäftsführung und Verwaltung des Unternehmens wenig Interesse zeigen, wie das bei normalem Geschäftsverlauf und guter Geschäftsführung der Exekutivorgane des Unternehmens oft zu sein pflegt, so ist es dennoch unerläßlich, daß das Gesetz dem Aktionär Waffen in die Hand geben muß, die er benutzen kann, wenn er es für nötig hält. Vgl. WEST, Paul: Mehr Aktionärsrechte - auch in England. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.160 vom 13.7.1962.

sation einer solchen Einflußnahme verschiedene Möglichkeiten, z.B. Aktionärsvereine, regionale Aktionärsversammlungen, eventuell auch ein Ausschuß von Kleinaktionären, der direkten Kontakt mit der Leitung des Unternehmens und ein gewisses Mitspracherecht hat.[1)]

Die Analyse der rechtlichen und institutionellen Möglichkeiten kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein. Ihre Aufzeigung diente lediglich der Herausarbeitung der Voraussetzungen, die für eine ordnungs- und eigentumspolitische Beurteilung dieser Form der Privatisierung von Bedeutung sind.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Methode der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen in der Form der Ausgabe von Kleinaktien zum Zwecke der breiten Streuung volkswirtschaftlichen Produktionskapitals durchaus erfolgsversprechende Ergebnisse möglich macht. Dabei sind einerseits hinsichtlich des Zieles die Besonderheiten der Kleinaktie zu beachten, um ihre Möglichkeiten voll auszunutzen; andererseits scheint es unzweckmäßig, den anläßlich der Privatisierungsaktionen ausgegebenen Kleinaktien eine aktienrechtliche Sonderstellung zu geben. Für die Erreichung des weitergespannten Zieles, die Erwerber durch die Aktienbeteiligung an Privatisierungsobjekten dazu anzuregen, diese Form der Kapitalbildung auch auf die Beteiligungen an bestehenden oder neu entstehenden privatwirtschaftlichen Unternehmungen auszudehnen, würden sich derartige Wesensunterschiede innerhalb der Kategorie Aktie möglicherweise hemmend auswirken.

a. Die Volksaktie

Im Zusammenhang mit dem Ziel der breiten Streuung volkswirtschaftlichen Produktionskapitals hat der Begriff der Volksaktie in den letzten Jahren mehr und mehr an Bedeutung gewonnen.

1) Vgl. GRUSSENDORF, Werner: A.a.O., S.24 ff.

Insbesondere im Zusammenhang mit den Privatisierungsbestrebungen an erwerbswirtschaftlichem Produktionskapital des Staates wird der Begriff der Volksaktie gebraucht.

Das Wort "Volksaktie" kennzeichnet zunächst die mit diesem Mittel angestrebte Zielsetzung, nämlich eine Aktie, die in möglichst breite Schichten des Volkes eingeführt werden soll. Daß es sich bei der Unterstellung dieser Zielsetzung bei der Volksaktie um kleingestückelte Anteile handeln muß, ist ein weiteres Wesensmerkmal dieser Aktienkategorie, das sie jedoch von der im vorigen Abschnitt behandelten Kleinaktie nicht unterscheidet. Um die Volksaktie zu charakterisieren und sie gegen die behandelte Kleinaktie abgrenzen zu können, und um aus den Besonderheiten eventuell Schlüsse, speziell auf die Volksaktie als Instrument einer Privatisierungspolitik ziehen zu können, erscheint eine Herausarbeitung ihrer spezifischen Wesensmerkmale unerläßlich.

Zunächst scheint es daher notwendig, sich über das, was unter die Kategorie Volksaktie gefaßt werden kann, durch eine begriffliche Fixierung dieses Phänomens klar zu werden. Wenn Erhard davon spricht, "daß der Name 'Volksaktie' als ein Gattungsbegriff für einen spezifischen Besitztitel an dem volkswirtschaftlichen Produktionskapital zu gelten hat,"[1] dann ist damit über die Merkmale und somit über die für eine definitorische Herausarbeitung des Begriffes notwendigen Kriterien noch nichts ausgesagt.

Eine präzisierte Herausarbeitung dessen, was zum Begriff der Volksaktie zu rechnen ist, wird durch eine Definition von Lindrath möglich. Danach ist die Volksaktie "eine kleingestückelte Aktie, eine breitgestreute Inhaberaktie, die von jedermann erworben werden kann, und die ihrem Eigentümer einen frei verfügbaren Anteil am Produktionskapital der Wirtschaft verschafft. Ihre charakteristischen Merkmale sind der auf hundert D-Mark

1) ERHARD, Ludwig: Über die Volksaktie. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 27.7.1957, Nr. 136, S.1298 (im folgenden zitiert als: Bulletin).

lautende Nennwert sowie die breite Streuung und ein Ausgabekurs, der nicht an einem möglicherweise zu erwartenden Börsenkurs ausgerichtet ist."[1)]

Aus dieser Definition ergeben sich mehrere Kriterien, die begriffsnotwendig zum Wesen einer Volksaktie gehören:

1. Die Volksaktie muß eine kleingestückelte Aktie sein. (Nennwert von 100 DM)
2. Es soll eine Inhaberaktie sein. Damit hängt die Forderung, daß sie ihrem Eigentümer einen frei verfügbaren Anteil am Produktionskapital verschafft, eng zusammen.
3. Das Aktienkapital des Unternehmens, das in der Form der Volksaktien ausgegeben wird, soll breitgestreut sein.
4. Der Ausgabekurs soll nicht an einem möglicherweise zu erwartenden Börsenkurs orientiert sein. Zum Maßstab für den Ausgabekurs kann z.B. der innere Wert der Unternehmung gemacht werden.[2)]

Zu diesen aus der obigen Definition ersichtlichen Merkmalen kommen noch einige weitere Kriterien der Volksaktie hinzu, die einerseits die sozialpolitischen Zielsetzungen dieses Instrumentes besser zu verwirklichen helfen sollen, und andererseits möglichen Konzentrationsbewegungen entgegenzuwirken suchen:

5. Die Einräumung eines Sozialbonus, der z.B. von der Einkommenshöhe des Volksaktienerwerbers abhängig gemacht werden kann, um auch Bevölkerungskreise, die bisher aus wirtschaftlichen oder psychologischen Gründen nicht an einer Kapitalanlage in dieser Form teilhatten, zum Erwerb von Volksaktien zu gewinnen.

---

1) Zitiert aus: HILGER-Ferrari: Volksaktie Ausdruck der Zeit, S.43; primäre Quelle dort nicht angegeben und auch nicht zu ermitteln.
2) Vgl. DERS.: Ebenda, S.48.

6. Wenn der Sozialbonus in Anspruch genommen wird, eine befristete Veräußerungssperre. Bei einem Verkauf innerhalb der Frist, Verlust oder teilweiser Verlust des Sozialbonus.

7. Beschränkung der Zeichnung auf den Erwerb weniger Stükke.[1)]

8. Besondere Bestimmungen, die einer Konzentration entgegenwirken, z.B. Beschränkung des Stimmrechtes auf einen bestimmten Anteil am Grundkapital bzw. auf eine bestimmte Anzahl von Aktien.

Diese Übersicht über die wichtigsten möglichen Kriterien der Volksaktie zeigt, daß in der oben angeführten Definition von Lindrath noch keineswegs alle spezifischen Besonderheiten dieser Wertpapierkategorie angeführt sind. Die ersten drei Kriterien sind sowohl als Wesensbestandteil der Volksaktie, als auch der im vorigen Abschnitt behandelten Kleinaktie anzusehen. Allerdings wird auf das dritte Kriterium bei der Volksaktie, ihrem noch stärker auf soziale Gesichtspunkte ausgerichteten Wesen entsprechend, ein größeres Gewicht zu legen sein, als das bei der Kleinaktie der Fall war. Die von der Kleinaktie abweichenden Besonderheiten der Volksaktie kommen erst durch die Kriterien 4 bis 8 stärker zum Ausdruck. Allerdings wurde das 7. Kriterium, das eine möglichst große Streuung bei den Ersterwerbern garantieren soll, auch schon, wenn auch nicht in dieser krassen Form, zwecks eines gewissen Vorbaus gegen Konzentrationstendenzen, bei der Diskussion der Kleinaktie erwähnt.

Da nun die Volksaktie gegenüber der Kleinaktie, die ja bis auf den Tatbestand, daß ein Gewicht auf eine kleine Stückelung gelegt wurde, durchaus als normale Aktie mit allen Rechten und Möglichkeiten dieser Wertpapierform anzusehen ist, einige Besonderheiten aufweist, taucht die Frage auf, ob diese Besonderheiten die Volksaktie zu einer neuen Form der Aktie ma-

1) Vgl. HILGER-FERRARI: A.a.O., S.48.

chen, ob die Volksaktie also eine Aktie einer besonderen Rechtsform verkörpert. Wenn man sich die von der Kleinaktie abweichenden Kriterien daraufhin ansieht und im übrigen unterstellt, daß das Aktienrecht in allen übrigen Teilen auch für die Volksaktie Gültigkeit besitzt, dann wird diese Frage zu verneinen sein. Die Schaffung einer besonderen Rechtsform wäre auch aus weiter unten noch zu erläuternden Gründen keineswegs erwünscht und würde den Zielen, die mit dieser Methode der Privatisierung verfolgt werden, kaum dienlich sein.

Die Besonderheiten der Volksaktie beziehen sich auf drei Tatbestände:

1. Auf die Ausstattung
2. Auf die Art und Weise der Ausgabe
3. Auf den Schutz gegen Konzentrationsbewegungen nach vollzogener Ausgabe.

Diese Besonderheiten dienen lediglich dazu, die mit der Privatisierung in der Form der Volksaktie angestrebten Zielsetzungen wirksamer und nachhaltiger erreichen zu können; sie genügen nicht, die Volksaktie zu einer Aktie besonderen Rechtes zu machen. Das Ziel der breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln steht sowohl bei der Privatisierung in der Form der Kleinaktie, als auch der Volksaktie im Vordergrund. Bei der Volksaktie wird es jedoch durch die kategorische Beschränkung des Ersterwerbes sowohl hinsichtlich des Käuferkreises, als auch hinsichtlich der vom einzelnen Käufer beziehbaren Anzahl von Aktien noch stärker betont. Die Besonderheiten bei der Ausstattung der Volksaktie zeigen, daß bei dieser Form außerdem großes Gewicht auf der sozialpolitischen Seite des Zieles der breiten Eigentumsstreuung liegt. Durch Vergünstigungen beim Erwerb wird der Versuch gemacht, speziell einkommensschwache und dieser Form des Eigentums bisher fernstehende Bevölkerungsschichten für diese Art der Eigentumsbildung zu gewinnen. Die Besonderheiten der Volksaktie, die dem Schutz gegen eine Konzentration des Eigentums an den Aktien

bzw. auch der Verfügungsmacht über das Unternehmen dienen sollen, sind lediglich die notwendige Folge des verstärkten Gewichtes auf eigentums- und sozialpolitische Zielsetzungen. Sie dienen insoweit einer Ergänzung, als sie deren nachhaltige Wirkung unterstützen und garantieren sollen.

Bei der Auswahl der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen, die für eine Privatisierung durch Ausgabe von Volksaktien in Frage kommen, gelten grundsätzlich die gleichen Merkmale, die schon bei der Behandlung der Privatisierung durch Ausgabe von Kleinaktien erläutert wurden. Es werden jedoch hinsichtlich der Solidität der Kapitalanlage und der wertmäßigen Dauerhaftigkeit der zu privatisierenden Unternehmen bei der Form der Volksaktie wegen ihres stark sozial betonten Charakters möglicherweise noch strengere Maßstäbe anzulegen sein, als das bei der Kleinaktie der Fall war.

Da das Ziel der breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln noch nicht erreicht ist, wenn die für eine Privatisierung in der Form der Ausgabe von Volksaktien in Frage kommenden erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen mit einem breiten Streuungseffekt verkauft worden sind, sondern diese Privatisierungsaktionen lediglich in breiten Schichten der Bevölkerung die Vorteile dieser Art der Kapitalanlage bekanntmachen sollen, um sie zu weiterem Erwerb auch privatwirtschaftlicher Aktien zu gewinnen, ist es gefährlich, der Volksaktie eine von anderen Aktien abweichende Sonderstellung einzuräumen. Grussendorf bemerkt dazu, "daß das Ziel der Popularisierung der Aktie überhaupt nur erreicht werden kann, wenn die Volksaktie soweit wie möglich der normalen Aktie gleichgestellt ist."[1] Die Besonderheiten, die bei der Volksaktie hinzugefügt sind, müssen sich deswegen in gewissen Grenzen halten. Sie dürfen keineswegs den Grundcharakter des Papiers verändern. Der private Aktienerwerber, der durch den Erwerb von Volksaktien zum ersten

1) GRUSSENDORF, Werner: A.a.O, S.42; vgl. auch LEMMER, Friedrich: Die Volksaktie muß eine echte Aktie sein. In: Die Zeit vom 9.5.1957. Jg.12, Nr.19, S.11; dgl. Privatisierung des industriellen Bundesvermögens. In: Bulletin vom 14.12. 1957, Nr.232, S.2142.

Male mit dieser Form der Kapitalanlage bekanntgemacht worden ist, muß sie als eine vollwertige Aktie mit allen Rechten und Pflichten des Eigentümers einer Aktie ansehen können. In diesem Falle besteht die größte Wahrscheinlichkeit, daß die Privatisierungsaktion ihren eigentlichen Zweck, nämlich die Schaffung eines Anreizes zum Erwerb weiterer Aktien aus dem privatwirtschaftlichen Bereich, erreichen kann.

In diese Richtung und sogar noch etwas weiter zielt die Auffassung Möttelis, wenn er meint:"Die 'Volksaktie' stellt selbstverständlich keinen Zauberstab dar, mit dem das 'Eigentum für alle' verwirklicht werden könnte, aber sie ist - auch in Berücksichtigung ihrer Problematik - zweifellos geeignet, das Allgemeininteresse für eine auf dem Privateigentum beruhende Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zu fördern."[1)]

Grundsätzlich bestehen bei der Form der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen durch Ausgabe von Volksaktien sowohl von der sozial- und eigentumspolitischen Seite, als auch von der ordnungspolitischen Seite her keine Bedenken. Die sozial- und eigentumspolitischen Ziele können durch eine entsprechende Ausgestaltung der Volksaktien erreicht werden. Gegen Konzentrationsbewegungen können wirksame Vorkehrungen getroffen werden. Das Ziel der Dekonzentration und damit eine aktive Wettbewerbspolitik mit Hilfe des erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmens muß allerdings in den Hintergrund treten, denn für diese Form der Privatisierung eignen sich nur Großunternehmen, deren starke Marktposition eine notwendige Voraussetzung für eine sichere Kapitalanlage bietet, eine Bedingung, die gerade bei dieser Form der Privatisierung genauestens zu beachten ist.

---

1) MÖTTELI, Carlo: Licht und Schatten der sozialen Marktwirtschaft. S.176.

b. Die Belegschaftsaktie

Die letzte der in diesem Abschnitt zu diskutierenden grundlegenden Formen der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen durch eine direkte Beteiligung der Erwerber am Kapital der Unternehmung auf aktienmäßiger Basis stellt die Möglichkeit der Veräußerung des Kapitals in der Form der Belegschaftsaktie dar. Unter Belegschaftsaktien werden solche Aktien verstanden, die an die im Unternehmen tätigen Mitarbeiter ausgegeben werden. Bei der Veräußerung der Anteile an die Belegschaft kann der effektive Wert der Unternehmung Grundlage des Veräußerungspreises der Aktien sein; aus sozialen Gründen, oder um der Belegschaft einen besonderen Anreiz zum Erwerb der Aktien zu bieten, können unter Umständen Vorzugskurse eingeräumt werden.

Auch bei dieser Form der Privatisierung steht das Ziel der breiten Streuung am Produktionsmitteleigentum im Vordergrund. Mit der Voranstellung dieser Zielsetzung wird es notwendig, zugleich auch wiederum den Gesichtspunkt der ausreichenden Sicherheit der Kapitalanlage zu berücksichtigen. Damit wird der Komplex der für diese Form der Privatisierung in Frage kommenden Unternehmen wieder stark eingeschränkt. Kleinere und mittlere Unternehmen scheiden aus, denn sie sind in der Regel zu einseitig orientiert, um der Sicherheitsforderung Genüge tun zu können. Auch würde eine Privatisierung solcher Unternehmen in dieser Form hinsichtlich des Zieles der breiten Eigentumsstreuung zu geringe Erfolge zeitigen können, da die Belegschaft solcher Unternehmen ihrer Größe entsprechend, nur gering ist. Für eine Privatisierung in der Form der Veräußerung von Belegschaftsaktien kommen demnach nur solche Unternehmen bzw. Unternehmenszusammenschlüsse in Frage, die auch schon bei der Diskussion der Klein- bzw. Volksaktie als wirksame Instrumente zur Förderung der breiten Eigentumsstreuung herausgestellt wurden. Die Größe der Belegschaft der in Frage kommenden Unter-

nehmen würde zwar einen gewissen Eigentumsstreuungseffekt möglich machen; aber selbst wenn unterstellt wird, daß sich alle Belegschaftsangehörigen des Unternehmens zum Erwerb von Anteilen entschließen (eine Annahme, die einen sehr großen Unsicherheitsfaktor beinhaltet), wäre der Streuungseffekt, wenn die Größe solcher Unternehmungen und deren volkswirtschaftliches Gewicht in die Betrachtung miteinbezogen würden, doch verhältnismäßig gering. Hinzu kommt, daß der auf den einzelnen Arbeitnehmer entfallende Kapitalanteil wegen der hohen Kapitalintensität der modernen Produktion so groß sein würde, daß das Einkommen des durchschnittlichen Arbeitnehmers bei weitem nicht ausreichen würde, um die auf ihn entfallenden Anteile zu erwerben. Eine vollständige Privatisierung der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmung auf dem Wege der Veräußerung in Belegschaftsaktien würde auch von dieser Seite her auf bedeutende Hemmnisse stoßen. Nur hohe und höchste Angestellte wären ihrem Einkommen nach in der Lage, den auf sie entfallenden Anteil am Kapital der Unternehmung voll zu erwerben. Dabei taucht auch noch die Frage auf, ob sie bereit wären, einen großen Teil ihrer Ersparnisse so einseitig anzulegen. Die breite Schicht der Arbeitnehmer mit mittleren und kleineren Einkommen wäre zum Erwerb der auf sie entfallenden Anteile kaum in der Lage, selbst wenn man weitgehende Vergünstigungen beim Anteilserwerb unterstellt. Die Möglichkeit, diese Vergünstigungen so weit auszubauen, daß es zu einem Quasi-Verschenken der Anteile kommt, wurde oben schon ausgeschlossen, weil sie den eigentumspolitischen Zielsetzungen nicht dienlich wäre.

Ein seiner Sparkraft nach überproportional großes Engagement des einzelnen Arbeitnehmers in Aktien der Unternehmung, zu deren Belegschaft er gehört, birgt aber, abgesehen von den oben geschilderten generellen Hemmnissen, außerdem noch andere Gefahren und Nachteile in sich.

Aus der Doppelstellung des Arbeitnehmers als Belegschaftsmitglied der Unternehmung und als Kapitaleigner, also als eine Art Gläubiger in Bezug auf die Kapitalerträge, können sich möglicherweise Konfliktsituationen ergeben. Die Arbeitnehmerinteressen der Sicherung des Betriebes und damit zugleich der Sicherung des Arbeitsplatzes werden notwendig die Kapitalertragsinteressen, die ein wichtiges Moment der Politik der breiten Eigentumstreuung sind, in den Hintergrund treten lassen. Der Arbeitnehmer vermag die ihm durch den Aktienbesitz an der arbeitgebenden Unternehmung gebotene echte Gegenposition in seiner Doppeleigenschaft als abhängig Arbeitender und als Kapitalbeteiligter nicht auszunutzen.[1] Eine solche Zwangslage kann auch auf lange Sicht kein sehr wirksamer Anreiz für eine positive Beeinflussung der Kapitalbildungsaktivität der durch diese Art der Eigentumsstreuung zunächst begünstigten Arbeitnehmerkreise sein.

Als weiteres Argument gegen eine solche Form der Kapitalbeteiligung und Eigentumsstreuung werden die arbeitsmarktmässigen Mobilitätshemmnisse genannt, die aus einer derartigen kapitalmäßigen Bindung des Arbeitnehmers an den Betrieb entstehen können. Einerseits können die Unternehmungen ein vitales Interesse an einer möglichst geringen Fluktuation von Arbeitskräften haben, die in jedem Fall mit sowohl betrieblichen als volkswirtschaftlichen Kosten verbunden ist. Andererseits könnte der einzelne Arbeitnehmer durch eine ausreichende Verkehrsfähigkeit seiner Beteiligung vor einer zu engen Bindung und Abhängigkeit geschützt werden.[2] Ein Vorteil der kapitalmäßigen Beteiligung der Arbeitnehmer am arbeitgebenden Unternehmen kann auf betriebspsychologischem Gebiet gesehen werden. "Das Bewußtsein des Arbeiters oder Angestellten, mit seinem Unter-

1) Vgl. COESTER, Franz: A.a.O., S.27f; vgl. zu diesen Problemen auch die theoretisch-systematische Darstellung von Fandré, Helmut: Zum Problem der Streuung des Eigentums an Unternehmungen. Diss. Freie Universität Berlin. 1961, s.33 ff.

2) Vgl. SCHMITZ, Werner G.: Kapitalbeteiligung des Arbeitnehmers am arbeitgebenden Unternehmen. S.70.

nehmen nicht nur in arbeitsrechtlicher, sondern - als gebender Teil - auch in Teilhaber- oder Gläubigerbindung zu stehen, führt sehr oft zu einer erkennbar besseren Arbeitsgesinnung, der Arbeitseifer, Verantwortungsgefühl, Sparsamkeit, verständnisvolle Mitarbeit bei Rationalisierungsmaßnahmen u.a.m. selbstverständliche Anliegen sind."[1)]

Ein solcher möglicher positiver Effekt der Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer am arbeitgebenden Unternehmen kann jedoch aus ordnungspolitischen Gründen zu Bedenken Anlaß geben. Diese Möglichkeit der Bindung der Arbeitskräfte und der sich daraus ergebenden Vorteile steht überwiegend oder ausschließlich nur großen, in der Form der Aktiengesellschaft organisierten Unternehmen offen. Daraus können und müssen sich, besonders wenn die Vorteile des Eigentums an Produktionsmitteln in breiten Schichten der Bevölkerung bekannt und geschätzt sind, und auch privatwirtschaftliche Kapitalgesellschaften in vermehrtem Umfang diese Möglichkeit einer Bindung ihrer Arbeitnehmerschaft nutzen, wettbewerbspolitische Nachteile für die kleinen und mittleren Unternehmen ergeben, denen auf Grund ihrer rechtlichen oder kapitalmäßigen Organisation diese Möglichkeiten verschlossen sind.[2)] Es ist deswegen zweifelhaft, ob der Träger der Wirtschaftspolitik - sei es durch die Privatisierungsaktionen oder durch andere, z.B. steuerliche Maßnahmen - dieser Art der Eigentumsbildung besondere Förderung zuteil werden lassen soll. Es wäre denkbar, daß sich mit einer Gewinnbeteiligung ähnliche positive Effekte erzielen ließen. Diese Anreizmethode hätte den Vorteil, daß sie allen Unternehmensformen und -größen gleichermaßen offenstünde, und somit der Nachteil einer wettbewerbspolitischen Diskriminierung vorwiegend kleiner und mittlerer Unternehmen vermieden würde.

Die Ausführungen am Anfang dieses Abschnittes haben gezeigt, daß eine Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunter-

1) Vgl. SCHMITZ, Werner,G.: A.a.O., S.73 (Zitat im Original gesperrt)
2) Vgl. SPIEGELHALTER, Franz: Vermögensförderung, Aufgaben und Maßnahmen des Gesetzgebers. S.31.

nehmungen durch Veräußerung der Anteile ausschließlich an die Belegschaft des Unternehmens schon aus quantitativen Erwägungen unmöglich wäre. Auch die Arbeitnehmerschaft kann an einer solchen Begrenzung des Inhaberkreises kein Interesse haben, denn in diesem Falle bestünde kaum die Möglichkeit des freien Erwerbes und des freien Verkaufs der Anteile z.B. durch Zulassung der Aktien an der Börse. Die freie Verfügbarkeit des Eigentums wäre hier wesentlich beschränkt. Diese Tatsache wiederum würde der Belegschaftsaktie zu einer institutionellen und auch psychologischen Sonderstellung verhelfen, die sie als Mittel des Anreizes zu weiterem Erwerb von Produktionsmitteleigentum ungeeignet erscheinen läßt, ein Umstand, der aus eigentumspolitischen Gründen nicht wünschenswert ist.

Alle diese Erwägungen sprechen dafür, die Belegschaftsaktie nicht als eine Kategorie anzusehen, die sich als selbständiges Mittel für die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen eignet. Sie kann und wird mit den in den Abschnitten 1 und 1a diskutierten Möglichkeiten der Privatisierung kombiniert werden. Der Belegschaft können im Falle der Privatisierung durch Klein- oder Volksaktien gewisse Vorrechte beim Erwerb gewährt werden, z.B. eine höhere Stückzahl oder erleichterte Zahlungsbedingungen. Möglicherweise könnte die aktienmäßig beteiligte Belegschaft noch vermehrte Einflußnahmemöglichkeiten haben, da die Belegschaftsaktionäre an einer solchen entscheidungsmäßigen Beteiligung ein größeres Interesse haben müssen als Klein- und Volksaktionäre. Die Belegschaftsaktie kann somit als eine das erhöhte Interesse der Belegschaft berücksichtigende Teilkategorie der Klein-oder Volksaktie angesehen werden. Eine institutionelle und damit verbundene psychologische Sonderstellung dürfte der allgemeinen eigentumspolitischen Zielsetzung nicht dienlich sein.

2. Die Privatisierung des Aktienkapitals über zu bildende bzw. bestehende Investmentgesellschaften.

Die Diskussion der Möglichkeiten einer Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen auf dem Wege des Investmentpapiers und die sich dabei ergebenden Probleme lassen es notwendig erscheinen, einige Bemerkungen zu den für die Ausführungen dieses Abschnittes wichtigen Charakteristika der Investmentgesellschaft zu machen.

Bei einer Investmentgesellschaft handelt es sich um eine Kapitalanlagegesellschaft, die eigene Zertifikate herausgibt und sich mit den ihr zufließenden Mitteln an den Kapitalien mehrerer Unternehmen beteiligt. Die mit der Privatisierung verbundenen Zielsetzungen werden eine Ausgabe der Zertifikate unter Zuhilfenahme des Bankapparates günstig erscheinen lassen, da auf solchen Wegen eine gezielte Eigentumspolitik am leichtesten zu verfolgen ist. Ein Handel der Zertifikate an der Börse oder innerhalb des Banksystems wird aus Bewertungs- und Verkehrsfähigkeitsgründen notwendig sein.

Die Zertifikate der Investmentgesellschaften lauten in der Regel nicht auf einen Nennwert, sondern sind als Anteil am gesamten Fond aufzufassen. Das Ziel ist die Mobilisierung auch kleiner Kapitalien; deswegen ist die Zahl der Anteile so groß, daß der einzelne Anteil einen verhältnismäßig geringen Wert hat. Die Anteile verbriefen ein mittelbares Besitzrecht an im Fond enthaltenen Wertpapieren. Eine Einflußnahme der Zertifikateigentümer auf die Unternehmen, deren Anteile im Besitz der Investmentgesellschaft sind, ist ausgeschlossen. Die Rechte aus den sich im Fond befindenden Wertpapieren werden von den Gesellschafternder Kapitalanlagegesellschaft ausgeübt. Gesellschafter sind in der Regel kapitalkräftige privatwirtschaftliche Institutionen (z.B. Banken).[1)]

1) Vgl. SELLIEN, R.und SELLIEN, H.(Hrsg.): Wirtschaftslexikon. 1.Band. Abschnitt: Investmenttrust. Spalte 1469.

Für die Privatisierung auf dem Wege über die Investmentgesellschaft können grundsätzlich zwei Möglichkeiten unterschieden werden:

1. Die Gründung einer oder mehrerer neuer Investmentgesellschaften, in deren Fond die Aktien der für die Privatisierung vorgesehenen erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen eingebracht werden. Der Wert der Zertifikate dieser Investmentgesellschaften würde dann ausschließlich durch den Wert der in dem Fond zusammengefaßten Anteile an den ehemals erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen gebildet.
2. Die Einbringung der Anteile der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen in bestehende Investmentfonds, deren Fondvermögen bisher ausschließlich oder überwiegend von Anteilen privatwirtschaftlicher Unternehmen gebildet wurde. Der Wert der Zertifikate würde in diesem Fall sowohl durch die Anteile an ehemals erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen, als auch durch die privatwirtschaftlichen Anteile gebildet.

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich bei der Bewertung der Investmentanteile. In der Regel wird der Wert der Anteile aus dem Börsenkurs der im Fond befindlichen Wertpapiere ermittelt. Bei der ersten der hier aufgezeigten Möglichkeiten, bei der der Fond nur aus Wertpapieren privatisierter Unternehmen besteht, deren Aktien alle in den Fond eingegangen sind, kann die oben aufgezeigte Methode der Bewertung nicht durchgeführt werden, da die Aktien selbst nicht an der Börse gehandelt werden, für sie also kein Börsenkurs vorliegt. Die Bewertung dieser Investmentanteile müßte dann, wenn sie verkehrsfähig gemacht werden sollen, nach den gleichen Prinzipien und Maßstäben vorgenommen werden wie die Bewertung einer Aktie. Der Unterschied zwischen einer Aktie eines vielschichtigen und weitverzweigten Konzerns mit breiter Produktionsstruktur und einem

Investmentpapier, in dessen Fond die Aktien mehrerer Unternehmen zusammengefaßt sind, ist so betrachtet, also von der Bewertungsseite her, nicht materiell-ökonomisch, sondern nur institutionell-rechtlich begründet. Die Bewertung des Investmentpapiers könnte also analog zur Bewertung der Aktie unter besonderer Berücksichtigung des rechtlichen Charakters der Investmentsparform erfolgen.

Eine zweite Möglichkeit der Bewertung der Investmentpapiere ergäbe sich, wenn nur ein Teil der Aktien der zu privatisierenden Unternehmen in dem Fond zusammengefaßt würden, der andere Teil aber entsprechend der eigentumspolitischen Zielsetzung in der Form der Klein- oder Volksaktie frei verkauft würde. Der sich für diese frei an der Börse gehandelten Aktien bildende Kurs könnte dann Bewertungsmaßstab für die im Fond befindlichen Aktien und somit auch für das Investmentpapier sein.

Bei dem zweiten Weg der Privatisierung über den Investmentanteil, nämlich der Einbringung der Aktien in bestehende Fonds, könnte nur dieser Weg der Bewertung verwendet werden, da auch die übrigen sich im Fond befindlichen Wertpapiere privatwirtschaftlicher Unternehmen auf dem Wege über den Börsenkurs bewertet werden und der Börsenkurs den Kurswert des Investmentpapiers bildet.

Für eine Privatisierung auf dem Wege über das Investmentpapier kommen neben den großen Unternehmen, deren Produktionsstruktur an sich eine gewisse Streuung des Risikos gewährleistet, und die auch als Privatisierungsobjekte bei der Diskussion der Klein- und Volksaktien als günstige Objekte für diese Methoden herausgestellt wurden, auch Unternehmen in Frage, deren einseitige Produktion oder besondere Risikosituation, z. B. konjunkturelle Abhängigkeit, eine Privatisierung in den oben erwähnten Formen ausschloß. Eine solche Ausdehnung des Objektkreises für diese Methode ist deswegen möglich, weil die Vielzahl der im Fond zusammengefaßten Wertpapiere verschiedenster Unternehmen notwendig eine Risikoverteilung und damit -verminderung mit sich bringt. Allerdings ist es mit den Zielen

der Privatisierungspolitik keineswegs vereinbar, in die Objektmischung unrentable Unternehmen aufzunehmen. "Der Investmentgedanke in seiner bisherigen Ausgangsstellung vereinigt nicht gute und schlechte Unternehmen, sondern mehrere gut ausgewählte, wenn auch verschiedenartige Risiken."[1)]

Zu den unbestreitbaren Vorteilen des Privatisierungsverfahrens über das Investmentpapier gehört die Möglichkeit, die Stückelung der Anteile so klein zu gestalten, daß auch kleinen und kleinsten Sparern die Möglichkeit zu einem Erwerb von Eigentum am volkswirtschaftlichen Produktionskapital auf diesem Wege offensteht. Ein weiterer Vorteil dieser Privatisierungsmethode ist in der weitgehenden Verminderung des Anlagerisikos zu sehen. Dadurch, daß in dem Fond die Wertpapiere verschiedenster Unternehmen - verschieden nach Art, Größe, Produktionsstruktur und Risiko - zusammengefaßt werden, ist die Risikomischung und dadurch Risikoverminderung für den Anleger am günstigsten.

Die Möglichkeit der Berücksichtigung sozialer Bedingungen ist auch bei dieser Methode der Privatisierung gegeben.[2)] Diese Möglichkeiten sind allerdings bei der Ausgabe von Zertifikaten neu gegründeter Investmentgesellschaften wesentlich besser auszuschöpfen und zu handhaben, als im Falle des Erwerbes von Zertifikaten, die sich schon im Verkehr befinden. Für diesen Fall würden hauptsächlich die bekannten steuerlichen und Prämienmethoden heranzuziehen sein, um kleine Anleger für einen Erwerb zu gewinnen. Eine direkte Ermäßigung des Kaufpreises würde auf institutionelle Schwierigkeiten stoßen, zumal die Gefahren des Mißbrauchs besonders große wären, und ein wirksamer Kontrollapparat mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand verbunden sein würde.

Bei der Neuausgabe der Zertifikate könnten, um dem kleinen Anleger einen Anreiz und eine Hilfe zu gewähren, grundsätzlich

---

1) Vgl. GRUSSENDORF, Werner: A.a.O., S.30.
2) Vgl. MOLITOR, Bruno: Öffentliche Wirtschaft und .... A.a.O., S.95.

die gleichen Instrumente verwendet werden, die schon bei der Diskussion der Volksaktie erwähnt wurden.

Die Methode der Privatisierung über das Investmentzertifikat ist jedoch in vieler Hinsicht problematisch und gibt zu Bedenken Anlaß. Die Probleme sind einerseits durch den grundsätzlichen Charakter dieser Anlageform begründet, andererseits tauchen sie aber auch im Zusammenhang mit der Privatisierung und den dahinterstehenden ordnungs- und eigentumspolitischen Zielsetzungen auf.

Der organisatorische Charakter des Investmentzertifikates bringt es mit sich, daß der Inhaber eines solchen Anteils zu den in dem Anteil verbrieften Werten, den Unternehmen also, keinerlei direkte Beziehung hat. Der Aktionär hat, wenn er über das Wesen der Aktie unterrichtet ist, das Gefühl und das Wissen, an einem bestimmten Unternehmen beteiligt zu sein. Der Kontakt zu der realen Ausprägung des Eigentums ist in diesem Falle noch einigermaßen lebendig und herstellbar. Der Eigentümer von Investmentzertifikaten dagegen hat meist nicht einmal eine genaue Vorstellung davon, welche Wertpapiere in dem Fond, an dem er beteiligt ist, zusammengefaßt sind. Die Klein- bzw. Volksaktie läßt noch ein konkretes Wirtschaftsbild in Erscheinung treten. Der Abstraktionsgrad des Investmentzertifikats, das als ein Wertpapier über Wertpapiere bezeichnet werden kann, ist dagegen unverhältnismäßig viel größer.[1)]

Dieser Eindruck wird noch durch die Tatsache verstärkt, daß der Aktionär ein Stimmrecht und damit die Möglichkeit einer Einflußnahme auf das Unternehmen, an dem er beteiligt ist, hat; der Inhaber eines Investmentzertifikates dagegen hat keinerlei Stimmrecht und also auch keinerlei Einfluß. Das Investmentzertifikat beinhaltet gewissermaßen ein passives Eigentum. Da die Bestrebungen einer Eigentumspolitik, die weite Kreise der Bevölkerung zu Eigentümern an Produktionsmitteln machen will, auch dahin gehen sollten, das Interesse an dem

1) Vgl. GRUSSENDORF, Werner: A.a.O., S.29; dgl. SAEKEL, Bruno: Investment-Partnerschaft? In: Der Volkswirt, 7.Jg., Nr.11 vom 14.3.1953, S.12.

Eigentum auch in der Richtung zu wecken, daß die Eigentümer von Produktionsmitteln einen gewissen Einfluß auf ihr Eigentum auszuüben wünschen, ist das Investmentzertifikat als Eigentumsform, die eine aktive Wahrnehmung der Eigentümerrechte gewährleistet, ungeeignet. Eine rechtliche Umgestaltung dieser Anlageform dergestalt, daß den Anteilsinhabern Rechte gewährt werden, die ihnen einen Einfluß auf die Unternehmen möglich machen, deren Wertpapiere sich im Fond befinden, erscheint jedoch kaum möglich. Das Ziel der breiten Streuung von Eigentumstiteln steht bei dieser Anlageform so weit im Vordergrund, daß derartige Bestrebungen schon an institutionellen Hemmnissen scheitern würden.

Dadurch ergibt sich notwendig, daß das Stimmrecht und die anderen Eigentümerrechte, die aus den im Fond enthaltenen Wertpapieren folgen, bei den Gesellschaftern der Investmentgesellschaft bleiben müssen. Den privatwirtschaftlichen Institutionen, in der Regel Banken, ist damit ein beträchtlicher Machtfaktor in die Hand gegeben. Die Probleme, die sich aus einer derartigen Konzentration der Verfügungsmacht generell ergeben, können hier nicht diskutiert werden. Die Gefahren und Möglichkeiten, die sich aus den beiden oben skizzierten Formen der Privatisierung über Investmentgesellschaften ergeben, müssen jedoch beachtet werden.

Wenn die Gesamtheit der Anteile oder doch wesentliche Teile der privatisierten Unternehmen in einem Fond zusammengefaßt werden, dann üben die Mitglieder dieser Gesellschaft den entscheidenden Einfluß auf die betreffenden Unternehmen aus. Wenn der Staat alleiniger oder Hauptgesellschafter ist, dann kann im Sinne der in Abschnitt I 2 des ersten Hauptteiles gegebenen Definition von einer Privatisierung nicht die Rede sein, weil die Unternehmen nach wie vor zum direkten Einflußbereich des Staates gehören, und er weiterhin die Verfügungsmacht ausübt. Für diesen Fall wäre die geeigneteste Lösung darin zu sehen, daß die Mitglieder der Gesellschaft sich aus einer möglichst

großen Vielzahl voneinander und vom Staat unabhängiger Institutionen zusammensetzen, damit einseitige und übergewichtige Einflüsse ausgeschaltet sind.

Die Lösungsmöglichkeit der Neubildung mehrerer Investmentgesellschaften, deren Machtpositionen sich gegenseitig ausgleichen, erscheint für diesen Fall, in dem das Fondvermögen überwiegend oder ausschließlich aus Wertpapieren privatisierter Unternehmungen gebildet wird, nicht geeignet. Die Vielzahl der Fonds würde die Übersicht für den Anteilserwerber sehr erschweren und dadurch den Erfolg einer solchen Privatisierungsaktion in Frage stellen.

Wenn die Aktien erwerbswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmen in bestehende privatwirtschaftliche Investmentgesellschaften eingebracht werden, dann erscheint es unangebracht, einer derartigen Gesellschaft einen so großen Anteil am Aktienkapital des privatisierten Unternehmens zu überlassen, daß ihr daraus die Möglichkeit erwächst, den alleinigen und entscheidenden Einfluß auf das Unternehmen auszuüben. Das Auseinanderfallen von Verfügungsmacht und wirtschaftlichem Eigentum würde eine solche Lösung verbieten. Hier gäbe es die Möglichkeit, mehreren privaten Investmentgesellschaften Anteilsquoten zu überlassen, die die allein wirksame Einflußnahme einer Gesellschaft ausschließen. Zur Ergänzung wären gesetzliche oder vertragliche Maßnahmen notwendig, die einen nachträglichen Austausch bzw. eine Übertragung der Anteile zwischen den Gesellschaften unmöglich oder zwecklos in Bezug auf die Beherrschung der Unternehmen machen.

Zusammenfassend kann zu dieser Methode der Privatisierung gesagt werden, daß die Möglichkeiten der Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln bei richtiger Handhabung sehr groß sind. Das Ziel der Refunktionalisierung der Aktie, das als Teil des Eigentumsstreuungszieles betrachtet werden muß, tritt bei dieser Methode allerdings in den Hintergrund,[1] denn ein unmittelbarer Kontakt zwischen Anteilseigner und Unternehmen ist unmöglich erreichbar.

---

1) Vgl. COESTER, Franz: A.a.O., S.43.

Den großen Möglichkeiten der Eigentumsstreuung stehen allerdings ebenso große ordnungspolitische Gefahren gegenüber, die sich hauptsächlich aus dem Umstand der Konzentration der Verfügungsmacht über das Eigentum der Zertifikatinhaber bei den Mitgliedern der Investmentgesellschaft ergeben. Diesen Gefahren ist bei der hier diskutierten Privatisierungsmethode große Aufmerksamkeit zu widmen. Auf den Einbau besonderer Sicherheiten gesetzlicher oder vertraglicher Art zur Sicherung des Erfolges der Privatisierung und zur Vermeidung von Schäden für die Anteilseigner dürfte nicht verzichtet werden. Die dieser Methode anhaftenden ordnungs- und auch eigentumspolitischen Mängel lassen es jedoch nicht ratsam erscheinen, sie als generelles Privatisierungskonzept zu verwenden, zumal die Aktie als Instrument der Eigentumsstreuung auf lange Sicht sicher das Mittel sein dürfte, das die größeren Erfolge hinsichtlich einer breiten Streuung an volkswirtschaftlichem Produktionskapital möglich werden läßt. Der Anwendungsbereich des Investmentpapiers wird sich im Zusammenhang mit einer Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen demnach vorwiegend auf solche Objekte erstrecken, deren spezielle Risikosituation sie nicht für aktienrechtliche Privatisierungsmethoden geeignet erscheinen läßt, die aber doch so bedeutende Werte verkörpern, daß auch hier der Versuch gemacht werden soll, das Eigentum breiten Kreisen der Bevölkerung zugänglich zu machen.

III. Privatisierung in der Form der Stiftung

Die in Abschnitt B I 2 erarbeitete Definition dessen, was in dieser Arbeit unter Privatisierung verstanden werden soll, macht es möglich, auch die Stiftung (das Stiftungsunternehmen) als eine mögliche Methode in die Überlegungen miteinzubeziehen. Es wurde bei dieser Definition bewußt mehr Wert auf die

wirtschaftlichen als auf die rechtlichen Tatbestände gelegt. Aus diesem Grunde ist es auch möglich, ein Stiftungsunternehmen als eine Art "privates Wirtschaftssubjekt" anzusehen, denn es soll hier auf den autonomen Charakter dieser Institution, der ihr ein eigenständiges und selbstplanendes Wirtschaften erlaubt, ankommen. Dieser Tatbestand kann bei einem Stiftungsunternehmen als gegeben angesehen werden. In der Endzielsetzung unterscheidet sich das Stiftungsunternehmen zwar von anderen privatwirtschaftlichen Unternehmungen; hier wird die Erwirtschaftung von Mitteln für den Stiftungszweck - dort die Erwirtschaftung eines Gewinnes ohne besondere Zweckbindung seiner Verwendung - angestrebt. In der Art der Wirtschaftsführung und des ökonomischen Gebarens liegen jedoch keine wesentlichen Unterschiede; und das ist der Tatbestand, auf den es in diesem Zusammenhang ankommen soll.

Das Stiftungsunternehmen ist wie andere privatwirtschaftliche Unternehmen in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung ein Wirtschaftssubjekt, das weder zum Eigentum des Staates, noch zum Bereich staatlicher Verfügungsmacht gerechnet werden kann.

Hirche spricht im Zusammenhang mit der Stiftung zwar von einer "Entstaatlichung", will diese Form aber nicht als zum Begriff der Privatisierung gerechnet wissen. "Privatisierung" ist bei ihm eine Unterkategorie des Begriffes "Entstaatlichung".[1] Die rechtliche Korrektheit dieser Art der Einteilung kann nicht bestritten werden. Da jedoch ordnungspolitische Überlegungen, z.B. der Gedanke der staatlichen Zurückhaltung von erwerbswirtschaftlicher Betätigung in einer marktwirtschaftlichen Grundordnung, in dieser Arbeit die vorgelagerte Rolle spielen, scheint die von uns gegebene weitere Definition der Privatisierung für die Ziele der Arbeit zweckmäßiger zu sein.

---

1) Vgl. HIRCHE, Kurt: Die Komödie .... A.a.O., S.91.

Die in diesem Abschnitt zu behandelnde Methode der Privatisierung ist demnach durch Umwandlung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen in Stiftungsunternehmen gekennzeichnet. Wenn Grussendorf davon spricht, daß die Stiftung eine Ausklammerung von Vermögen aus dem wirtschaftlichen Kreislauf zur Verwirklichung bestimmter Zwecke beinhaltet,[1] so mag das für Stiftungsvermögen wohl gelten, es ist aber kein Argument gegen die Privatisierung in der Form der Stiftungsunternehmung, denn diese Unternehmung bleibt als aktives Wirtschaftssubjekt genauso Bestandteil des wirtschaftlichen Kreislaufs, wie sie es als staatliche Erwerbsunternehmung gewesen ist. Die Frage der Bildung von Stiftungsvermögen aus Privatisierungserlösen ist ein anderes Problem, das mit der Umwandlung von erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmungen in Stiftungsunternehmungen nichts zu tun hat. Von einiger Bedeutung für die Wirkungen und den Erfolg einer Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen in der Form des Stiftungsunternehmens ist die Frage nach den Arten erwerbswirtschaftlicher Unternehmen, die sich für diese Methode der Privatisierung eignen. In der Regel beinhaltet der Stiftungszweck Aufgaben, die einen verhältnismäßig großen Aufwand an Mitteln erfordern. Das würde bedeuten, daß kleinere oder mittlere erwerbswirtschaftliche Staatsunternehmungen sich als selbständige Einheiten nicht für diese Form der Privatisierung eignen. Größere Unternehmen bzw. Unternehmungszusammenschlüsse, die demnach vorwiegend für diese Privatisierungsmethode in Frage kommen, haben mehrere Vorteile.

Wenn es sich um wirtschaftlich gesunde Unternehmungen handelt, und das ist eine unabdingbare Forderung in diesem Zusammenhang, dann wird ihrer Größe entsprechend auch ihre Ertragskraft eher dazu geeignet sein, den Stiftungszwecken wirksam nachzukommen. Außerdem verspricht ihre meist vielseitigere Strukturierung eine weniger große Abhängigkeit von ökonomischen und metaökonomischen Schwankungsprozessen, so daß die Erträge stetiger und nachhaltiger fließen, und der Stiftungszweck nicht durch unregelmäßig anfallende Mittel in Gefahr gerät.

1) Vgl. GRUSSENDORF, Werner, A.a.O., S.56.

Es bleibt nun zu untersuchen, welche Zielsetzungen einer Privatisierungspolitik mit dieser Methode der Errichtung von Stiftungsunternehmungen angestrebt werden können, und wo die Grenzen und Gefahren dieses Mittels im Zusammenhang mit dem jeweiligen Ziel zu suchen sind.

Ein entscheidender Nachteil dieser Methode ist darin zu sehen, daß eine der Hauptzielsetzungen einer Privatisierungspolitik, nämlich die Bildung und Förderung von breitgestreutem Eigentum an Produktionsmitteln, mit diesem Mittel nicht angestebt oder verfolgt werden kann. Denkbar wäre allerdings, daß der Stiftungszweck mit den eigentumspolitischen Zielsetzungen in Zusammenhang gebracht wird, die anfallenden Mittel also zur Förderung und Popularisierung des Produktionsmitteleigentums bzw. zur Mittelstandförderung verwandt würden. Dieses wäre jedoch ein wirtschaftspolitischer Umweg, der schon wegen seiner Umständlichkeit und mangelnden Logik der Endzielsetzung nur sehr bedingt dienlich sein würde. Auch würden die auf diese Weise anfallenden Mittel kaum in der Größenordnung liegen, die eine wirksame Eigentumspolitik erfordert.

Größere und wirksamere Möglichkeiten kann diese Methode unter bestimmten Voraussetzungen für eventuelle ordnungspolitische Zielsetzungen bieten. Wenn die Schaffung unabhängiger Unternehmenseinheiten eines der ordnungspolitischen Ziele der Privatisierungspolitik ist, dann eröffnen sich auch bei dieser Methode einige Möglichkeiten. Die Gefahren, die sich im Zusammenhang mit den Problemen der rechtlichen und ökonomischen Konzentration ergeben, sind im Fall der Stiftungsunternehmung geringer. Auch lassen sich in der Satzung Beschränkungen und Klauseln in Bezug auf diesen Tatbestand leichter einfügen, als das bei der Umwandlung staatlicher Erwerbsunternehmen in privatwirtschaftliche Unternehmungen der Fall ist. Die Gefahr der Einengung der Verfügungsmacht und der unternehmerischen Dispositionsfreiheit ist im Falle des Stiftungsunternehmens nicht so schwerwiegend. Die Möglichkeit, daß das Stiftungsunternehmen

in rechtliche Abhängigkeit zu privatwirtschaftlichen Machtkomplexen gerät, ist durch die rechtlich-organisatorische Unternehmensform von vornherein ausgeschlossen. Der Gefahr, daß das Stiftungsunternehmen in wirtschaftliche Abhängigkeit zu privatwirtschaftlichen Unternehmungen bzw. Unternehmungszusammenschlüssen gerät, kann durch eine gesunde wirtschaftliche Struktur des Stiftungsunternehmens begegnet werden. Unter dieser Voraussetzung kann das Stiftungsunternehmen sogar ein gutes Wettbewerbselement darstellen, das den Wettbewerb in der betreffenden Branche beleben und erhalten hilft.

Andererseits kann in der Neugründung solcher Unternehmen aber auch eine ordnungspolitische Gefahr gesehen werden. Die der modernen Industriewirtschaft innewohnende Tendenz zur Autonomisierung großer Unternehmenskomplexe wird dadurch verstärkt. Diese Privatisierungsform "rückt den privatisierten Betrieb in die gefährliche Nähe des Unternehmens an sich, das eine unkontrollierte Machtposition beziehen kann."[1] Das Verwaltungskollektiv ist keinem privaten Eigentümer Rechenschaft schuldig. Unter diesem Aspekt wäre die Machtposition der Unternehmensleitung sogar noch stärker als bei den großen privatwirtschaftlichen Aktiengesellschaften, deren Eigentümer, wenn die Streuung der Anteile genügend groß ist, auch keinen entscheidenden Einfluß mehr auf das Unternehmen ausüben können. Eine derartige autonome Machtposition könnte jedoch bei einem Stiftungsunternehmen durch eine Fixierung der personellen Zusammensetzung des Verwaltungskollektivs in der Satzung verhältnismäßig leicht und nachhaltig verhindert werden. Zudem kann angenommen werden, daß das private Machtstreben der Mitglieder des Verwaltungskollektivs wegen des Zweckes und der Organisation der Unternehmung keine bedeutende Rolle spielen wird.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß diese Methode der Privatisierung kaum als allgemeines Konzept einer Privatisierungspolitik geeignet ist. Der Ausschluß der eigentumspolitischen Ziele und die den angestrebten ordnungspolitischen Ziel-

1) GRUSSENDORF, Werner: A.a.O, S.56.

setzungen innewohnenden Grenzen unterstreichen diese These. Wenn allerdings in Einzelfällen die ordnungspolitischen Erfolgsaussichten sehr günstig sind, und ein dringendes Anliegen die Errichtung eines Stiftungsunternehmens als beste Lösung erscheinen läßt, dann wird man auch auf diese Privatisierungsmethode zurückgreifen können.

IV. Die Teilprivatisierung

Die Methode der Teilprivatisierung beinhaltet den Übergang eines mehr oder weniger bedeutsamen Anteils am Kapital der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmung in Privathand. Der Staat behält sich bei der Teilprivatisierung einen Anteil an der Unternehmung vor, der ihm auch nach vollzogener Teilprivatisierung eine Einflußnahme auf das Unternehmen möglich macht. Dieser Vorbehalt der Einflußnahmemöglichkeit muß unterstellt werden. Wenn eine Beeinflussung der Unternehmung durch den Staat nach der Teilprivatisierung nicht beabsichtigt ist, dann wird diese als schon von vornherein geplante Vollprivatisierung in mehreren Etappen anzusehen sein. Wie groß und wie wirksam die Einflußmöglichkeit ist, hängt einerseits von der Größe des nicht privatisierten Anteils, andererseits aber auch von der Unternehmungsform und der Streuung des privatisierten Anteils ab.

In der Diskussion dieser Privatisierungsmethode spielt notwendig die Problematik der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung eine Rolle. Allerdings können und sollen hier nur einige wichtige Aspekte herausgegriffen werden.

Die mit der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung verbundenen Probleme treten bei der Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen noch deutlicher hervor, als das bei der

Kategorie der Verkehrs- und Versorgungsunternehmen der Fall ist. Wenn der Staat als Miteigentümer an erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen durch seine politischen und sozialen Zielsetzungen in seinen wirtschaftlichen Entscheidungen beeinflußt wird, so kommt es unter Umständen zu Verfügungen, die dem privaten Miteigentümer vom rein privat- und erwerbswirtschaftlichen Standpunkt kaum zuzumuten sind. Der Staat kann, besonders wenn es sich um Unternehmungen von großem volkswirtschaftlichen Gewicht handelt, seine Entscheidungen und Verfügungen nur schwer streng an den erwerbswirtschaftlichen Zielsetzungen der Unternehmung orientieren. Der oft auftretende Widerspruch zwischen seinen Funktionen als Träger öffentlicher Aufgaben und Ausübender erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit gestaltet gerade bei erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen die Form der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung sehr problematisch. Etwas anders sind Probleme z.B. bei Verkehrs- und Versorgungsunternehmungen gelagert. Hier kann der private Partner von vornherein nicht erwarten, daß das Unternehmen immer streng nach privatwirtschaftlichen Prinzipien geführt wird. Er muß damit rechnen, daß die Miteigentümerschaft des Staates eine gewisse Nebenordnung wirtschaftspolitischer und sozialer Ziele neben die rein erwerbswirtschaftlichen Zielsetzungen bedingt.

Noch eine andere Gefahr, die mit dem Konzept der Teilprivatisierung verbunden ist, muß hier erwähnt werden. Unter Umständen kann diese Form der Privatisierung dazu führen, daß der Staat sich letztlich doch einen so entscheidenden Anteil an der Unternehmung vorbehält, daß er de facto die eigentliche Entscheidungsmacht in Händen behält. Die privaten Miteigentümer sind dann zwar an der erwerbswirtschaftlichen Unternehmung beteiligt, haben aber keinen entscheidenden Einfluß auf die Unternehmensführung. Von einer echten Privatisierung kann in diesem Falle nicht die Rede sein, denn zu dem Eigentum an erwerbswirtschaftlichem Produktionskapital gehört

notwendig auch ein gewisses Maß an Verfügungsmacht über dieses Kapital, also ein Einfluß auf die Ziele und die ökonomische Gebarung der Unternehmung.

Besonders bei kleineren Privatisierungsobjekten würde sich eine solche entscheidende Beteiligung des Staates auf die Dauer sehr nachteilig auf die privaten Miteigentümer auswirken. Das Ziel, mit Hilfe des Mittels der Privatisierung neue, unabhängige privatwirtschaftliche Unternehmungen zu schaffen, wäre praktisch aufgegeben. Die Teilprivatisierung kann sich jedoch in einer Hinsicht auch bei solchen kleinen Unternehmungen als eine nützliche Form der Privatisierung erweisen. Der Staat kann es privaten Unternehmen leichter machen, als Unternehmer tätig zu werden, wenn er sich zunächst einen Teil des Kapitals vorbehält; allerdings schon gleich mit dem Ziel, auch diesen Teil nach und nach an die privaten Unternehmer zu übertragen. Die Teilprivatisierung würde in diesem Fall den Charakter einer Übergangshilfe für den privaten Erwerber tragen, indem ihm zunächst die Möglichkeit gegeben wird, sich an der Unternehmung mit einem seiner Kapitalkraft angemessenen Anteil zu beteiligen.

Auch bei größeren Projekten der Privatisierung durch einen Verkauf erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen an einen oder mehrere private Unternehmer kann die Teilprivatisierung eine Übergangslösung sein, die eine endgültige Privatisierung beträchtlich erleichtert, weil sie den in Frage kommenden Erwerberkreis vergrößern hilft.

Eine gewisse vorläufige Einflußnahme des Staates auf das zu privatisierende Objekt kann sich auch noch in einer anderen Hinsicht als nützlich erweisen. Wenn das Unternehmen einen guten Namen hat, dann muß auch dem privaten Erwerber daran gelegen sein, diesen guten Ruf zu erhalten und auszubauen. Der plötzliche Übergang der Verfügungsmacht an private Unternehmer, die unter Umständen mit der Unternehmung noch nicht ausreichend vertraut sind, kann zu Störungen und Diskontinuitäten in der Unternehmensgebarung führen, die dem Ruf der Unternehmung

Abbruch tun können. Die Teilprivatisierung als Übergangslösung mit zunächst noch wirksamer Einflußnahme der bisherigen Unternehmensführung und der Entscheidungsorgane kann diesen Übergang erleichtern und Störungen vermeiden helfen, so daß das Konzept einer vorübergehenden Teilprivatisierung im Interesse aller Beteiligten läge.

Auch bei der Privatisierung von Aktiengesellschaften über einen Verkauf der Anteile an der Börse kann die Teilprivatisierung zur reibungslosen Abwicklung der Privatisierung eine wertvolle Übergangslösung sein. Die vollständige Privatisierung großer Projekte könnte unter Umständen die Aufnahmebereitschaft privater Erwerber überfordern, so daß eine Teilprivatisierung im Sinne einer Dosierung des Anteilsangebotes auch über einen längeren Zeitraum eine geeignete Lösung zu sein scheint. Ein zu massives Angebot von Papieren könnte unter Umständen einen Kursdruck auslösen, der eine Unsicherheit zur Folge hat und damit den Erfolg der Privatisierungsaktion in Frage stellt. Die Ausführungen über die Kontinuität der Unternehmensführung haben in diesem Fall ihre Bedeutung.

Bei einer Kombination der Privatisierungsmethoden der Klein- oder Volksaktienausgabe mit einer vorläufigen Teilprivatisierung kommt noch ein anderes Moment hinzu. Das erklärte Ziel dieser Methoden ist die Popularisierung solcher Anteilsarten in Bevölkerungskreisen, die bisher einer Kapitalanlage in der Aktienform fremd gegenüberstanden. Hier kann es notwendig und wünschenswert sein, daß der Staat zunächst einen Teil der Anteile behält, um eine gewisse Kurspflege vornehmen zu können.[1)]

Die bei einer Volksaktienemission zunächst meist auftretenden starken Kursbewegungen können einem solchen, als Reserve in der Hand des Staates gehaltenen Anteil große Bedeutung als Instrument einer Dämpfung dieser Bewegungen zukommen lassen. Erst wenn die psychologischen Hemmnisse überwunden sind, eine gewisse Stabilität erreicht ist und die Anteilseigner an die mit dieser Anlageform verbundenen Risiken gewöhnt sind, werden

1) Vgl. MOLITOR, Bruno: Öffentliche Wirtschaft ... A.a.O, S.95.

auch diese Anteile vom Staat veräußert werden können. Die Teilprivatisierung in Kombination mit den beiden oben genannten Privatisierungsmethoden birgt allerdings eine Gefahr. Bei grosser Streuung der sich in Privathand befindenden Anteile garantiert auch ein verhältnismäßig geringer Anteil am Gesamtkapital dem Staat einen sehr entscheidenden Einfluß auf die Unternehmung. Eine möglichst weitgehende Orientierung seiner Einflußmöglichkeit auf die privatwirtschaftlichen Zielsetzungen der Unternehmung müßte demnach Bedingung sein, zumal sie eine Voraussetzung dafür wäre, die Aktie als Anlageform populär zu machen, und die Erwerber von Klein- und Volksaktien zu weiterem Aktienerwerb, auch zum Erwerb von Aktien privatwirtschaftlicher Unternehmungen, anzuregen.

Zusammenfassend kann hervorgehoben werden, daß die Teilprivatisierung als endgültige Privatisierungsmethode gerade bei erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen sehr problematisch ist. Sie birgt die Gefahr in sich, daß es zu einer echten Privatisierung in dem Sinne, daß die privaten Erwerber auch die volle Verfügungsmacht über ihr erwerbswirtschaftliches Kapital erhalten, nicht kommt. Zudem ist ein rein erwerbswirtschaftliches Verhalten des Staates, das zu den wesentlichen Voraussetzungen einer erfolgreichen Teilprivatisierung auf erwerbswirtschaftlichem Sektor gehört, wegen der staatlichen Konfliktsituation nicht immer gewährleistet.

Auf der anderen Seite bietet die Teilprivatisierung in Kombination mit fast allen übrigen Privatisierungsmethoden gute Möglichkeiten der Erleichterung des Übergangs für den oder die privaten Erwerber. Bis auf wenige Sonderfälle, in denen sie auch als endgültige Lösung in Frage kommen kann, liegen demnach die Möglichkeiten dieser Privatisierungsmethode in der Schaffung von günstigen Übergangslösungen. Das Ziel der endgültigen und vollständigen Privatisierung sollte allerdings möglichst schon bei Beginn der betreffenden Privatisierungsaktion konzipiert sein, da sonst die Gefahr besteht, daß institutionelle und in der Schwerfälligkeit des Verwaltungsapparates begründete Hemmnisse die endgültige und vollständige Privatisierung für den privaten Erwerber unzumutbar lange hinauszögern oder sogar unmöglich machen.

D. Dritter Hauptteil

Ergebnisse und Möglichkeiten einer Privatisierungspolitik in den Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs.

Für den nun folgenden, weitgehend auf empirischem Material und praktisch-wirtschaftlichen Erörterungen aufgebauten Teil der Arbeit wurden die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs ausgewählt. Wie in der Einleitung schon betont, erscheint eine Erörterung der in dieser Arbeit im Vordergrund stehenden Probleme in Bezug auf diese Länder aus den verschiedensten Gründen am lohnendsten. Einmal ist die mit dem Privatisierungsproblem verbundene Diskussion hier schon etwas über das interessenpolitische Anfangsstadium hinausgelangt und zum Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen geworden. Zum anderen sind diese Länder gerade deswegen als Beispiele gut geeignet, weil die Gründe für eine Privatisierungspolitik in jedem der Länder anderer Art zu sein scheinen. Das hängt weitgehend mit der Struktur der jeweiligen Wirtschaftsordnung zusammen, die zunächst als gegeben hingenommen werden mußte, die aber langfristig Gegenstand ordnender Eingriffe im Hinblick auf die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung geworden ist. Das in den beiden Ländern erreichte Entwicklungsniveau macht es der wirtschaftspolitischen Führung leichter, sich nicht nur auf die wirtschaftspolitischen Probleme lebenswichtiger Aktualität zu konzentrieren, sondern ihre Bemühungen darüber hinaus auch auf eine Festigung und eindeutigere Herausarbeitung der ordnungspolitischen Grundsätze durch weniger dringliche wirtschaftspolitische Maßnahmen zu richten. Die Erfahrung zeigt nämlich, daß diese Reihenfolge wirtschaftspo-

litischer Aktivität in der Realität am häufigsten zu beobachten ist.[1] Die wirtschaftspolitische Führung neigt meist dazu, in Krisenzeiten ihr Augenmerk mehr auf unerwünschte Symptome zu richten und diese mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium zu beeinflussen, als grundlegende ordnungspolitische Eingriffe vorzunehmen, die zur Bekämpfung unerwünschter Entwicklungen zwar langfristig wirksamer sind, die aber kurzfristig nicht wirksam genug einer Krisensituation abhelfen können.

Die in der Arbeit diskutierten Maßnahmen, die mit dem Problemkomplex der Privatisierung zusammenhängen, sind nun aber eindeutig jenen Maßnahmen zuzurechnen, die den ordnungspolitischen Grundcharakter einer Wirtschaftsordnung beeinflussen sollen; das gilt sowohl für die mit der Einschränkung erwerbswirtschaftlicher Staatstätigkeit zusammenhängenden Zielsetzungen, als auch auf der anderen Seite für die Zielsetzungen, die mit Hilfe des Mittels der Privatisierung solcher Unternehmungen angestrebt werden.

Das eine Problem dieses Abschnittes, nämlich zu einem Urteil über die bisherigen Ergebnisse der Privatisierungspolitik zu gelangen, ist allerdings wegen der oben angedeuteten Langfristigkeit der Wirkungen solcher Maßnahmen mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Die ordnungspolitischen Wirkungen sind dabei noch verhältnismäßig leichter zu beurteilen als die angestrebten Sekundärwirkungen der Privatisierung mit dem Ziel der Eigentumsstreuung. Hier wird es notwendig sein, zunächst nur die Primärstreuungseffekte einer Beurteilung zu unterziehen, da der Prozeß der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum, der den Privatisierungsaktionen folgen soll, einen zu langen Zeitraum in Anspruch nehmen wird. Das Mittel der Privatisierung als Instrument der Eigentumsstreuung ist kaum lange und inten-

1) Ähnliche Überlegungen, speziell in Bezug auf die Nachkriegssituation der Bundesrepublik, finden sich bei Welter. Vgl. WELTER, Erich: Ziele der Wirtschaftspolitik. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. S.22; Lindrath spricht von einer zweiten wirtschaftspolitischen Phase, in der die soziale Marktwirtschaft gefestigt werden soll. Vgl. LINDRATH, Hermann: Keine Freiheit ohne Eigentum. In: Bulletin, Nr. 102 vom 10.6.1959, S.1005.

siv genug eingesetzt worden, um jetzt schon eindeutige Aussagen über Sekundärwirkungen zu gestatten.

Auch auf die Begrenzung der Ausführungen auf Unternehmungen, die direkt oder indirekt zum Einflußbereich der obersten Gebietskörperschaft gezählt werden müssen, ist in der Einleitung schon hingewiesen worden. Neben der Erwägung, daß die oberste Gebietskörperschaft als Gestalterin der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundordnung ihre Unternehmen besonders zielgerichtet zum Einsatz bringen kann, spielt jedoch die Hoffnung eine Rolle, daß auch andere Gebietskörperschaften ihre erwerbswirtschaftlichen Unternehmen im Sinne dieser Ziele als Instrumente zur Verfügung stellen. Ein Nachziehen der untergeordneten Gebietskörperschaften wird dann um so wahrscheinlicher sein, wenn durch besonders wirksamen Einsatz der Unternehmen der obersten Gebietskörperschaft das Verständnis für die ordnungs- und eigentumspolitischen Grundzielsetzungen gefördert wird.

Eine weitere Beschränkung wird in diesem Abschnitt dahingehend vorzunehmen sein, daß nicht die ganze Vielzahl der Unternehmen bzw. Beteiligungen der obersten Gebietskörperschaft in die Ausführungen mit einbezogen werden. Es soll nicht Aufgabe dieses Abschnittes sein, einen vollständigen Katalog der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen des Staates in den beiden Ländern aufzustellen und dann die einzelnen Objekte oder Gruppen zu diskutieren. Es kommt vielmehr darauf an, anhand einiger Unternehmungen oder Industrien, deren Bedeutung sowohl als Unternehmen an sich, als auch gesamtwirtschaftlich gesehen groß genug ist, die Wirkungen und Möglichkeiten einer Privatisierung aufzuzeigen.

I. Das Privatisierungsproblem in der Bundesrepublik Deutschland.

1. Die Wirtschafts- und Eigentumsordnung und das Problem der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland

Es ist im Rahmen der Arbeit nicht möglich, einen umfassenden Überblick über die Grundzüge und Probleme der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik zu geben. Es wird vielmehr darauf ankommen, diejenigen Aspekte, die für die Behandlung der Privatisierungsprobleme von Bedeutung zu sein scheinen, herauszugreifen, und ihr Verhältnis zur ordnungspolitischen Grundkonzeption darzulegen.

Zur Charakterisierung der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik ist die auf Müller-Armack zurückzuführende Bezeichnung "soziale Marktwirtschaft" allgemein anerkannt. Nach Müller-Armack kann "der Begriff der sozialen Marktwirtschaft .... als eine ordnungspolitische Idee definiert werden, deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden."[1)]

Für die Herstellung und Sicherung dieser wettbewerbswirtschaftlichen Basis sind ein funktionierender Wettbewerb in allen Kategorien ökonomischer Betätigung und als Folge dieses Wettbewerbs ein in jeder Richtung bewegliches Preisgefüge eine begriffsnotwendige Voraussetzung. Grundlage eines solchen Wettbewerbes wiederum ist die Dispositionsfreiheit der Wirtschaftssubjekte, die im Rahmen der durch die dem Wirtschafts-

1) MÜLLER-ARMACK, Alfred: Artikel: Soziale Marktwirtschaft. In: HdSW, Bd.9, S.390.

system adäquate freiheitliche Rechtsordnung voll gegeben sein muß. Mit der Dispositionsfreiheit hängen die Probleme der Eigentumsordnung eng zusammen. Die ordnungspolitische Idee der Marktwirtschaft bedingt auch in ihrer Ausprägung als soziale Marktwirtschaft eine grundsätzlich freiheitliche Eigentumsverfassung. Die Dispositionsfreiheit der Wirtschaftssubjekte darf nicht auf die Kategorie des Eigentums an Konsumtionsmittel beschränkt werden, vielmehr muß auch dem privaten Eigentum an Produktionsmitteln eine systemprägende Bedeutung zuerkannt werden.[1)]

Aus der Definition von Müller-Armack ist die Rolle des Staates in der sozialen Marktwirtschaft nicht eindeutig zu ersehen. Der Wettbewerb kann als solcher, wenn seine Funktionsfähigkeit unterstellt wird, schon soziale Wirkungen zeigen, indem er nämlich die Verbraucherinteressen optimal berücksichtigt.[2)] Eine derartig weitgehende Auslegung des Begriffs kann nicht ausreichend sein, zumal sie der wirtschaftlichen Wirklichkeit und den wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten nicht gerecht wird. Seraphim bemerkt zu diesem Problem, daß "der Begriffsbestandteil 'sozial' ... doch wohl zum Ausdruck bringen (soll; d.Verf.), daß eine bestimmt gestaltete Ordnung angestrebt wird, die es ermöglicht, brennende soziale und gesellschaftspolitische Anliegen zu verwirklichen ..."[3)] Die "bestimmt gestaltete Ordnung" wird als "eine nach den Regeln der Marktwirtschaft ablaufende .... Wirtschaft"[4)] zu charakterisieren sein.

Die Aktivität des Staates, sein gesellschafts-, ordnungs- und wirtschaftspolitisches Handeln, wird sich in der sozialen Marktwirtschaft demnach auf zwei grundsätzliche Problemkreise zu richten haben. Einmal wird er eine Herausarbeitung und Sta-

1) Auch Schleussner rechnet das Privateigentum in weitester Bedeutung zu den Grundprinzipien des Systems. Vgl. SCHLEUSSNER, C.A.: Fibel der sozialen Marktwirtschaft, S.71.
2) Vgl. MÜLLER-ARMACK, Alfred: Artikel: Soziale Marktwirtschaft. A.a.O., S.391.
3) SERAPHIM, Hans-Jürgen: Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der sozialen Marktwirtschaft. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. S.186.
4) SCHLEUSSNER, C.A.: A.a.O., S.47.

bilisierung der für die marktwirtschaftliche Ordnung systemnotwendigen Grundelemente anstreben müssen. Zum anderen wird er bestrebt sein, die Ordnung gemäß der sozialen Komponente des Begriffs mit Sicherungen und Verbesserungen zu versehen, die den sozialpolitischen Erfordernissen nachkommen. Auch diese Kategorie der Eingriffe dient einer Stabilisierung des Systems. Allerdings dürfen die Gefahren eines Übermaßes an Eingriffen von dieser Seite her nicht übersehen werden, denn ein Übermaß kann wiederum nachteilige Rückwirkungen auf die marktwirtschaftlichen Grundelemente und damit auf die Funktionsfähigkeit des Systems haben. Dieser Gefahr verleiht Seraphim Ausdruck, wenn er bemerkt: "Die Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft haben unseres Erachtens allerdings vollkommen Recht, wenn sie sich gegen jede Hypertrophierung von Staatstätigkeit wenden und die Auffassung vertreten, daß in der abendländischen Welt die freie wirtschaftliche Betätigung der Persönlichkeit unter allen Umständen der zentrale -...- Wertansatz ist."[1)]

Jedes der oben aufgeführten Elemente, die für ein funktionsfähiges System marktwirtschaftlicher Grundordnung Voraussetzung sind, muß Gegenstand staatlicher Ordnungs- und Wirtschaftspolitik sein. Der Erhaltung und Verbesserung dieser Elemente wird die ständige Aufmerksamkeit der politischen Führung gewidmet sein müssen. Dem Problemkreis der Arbeit entsprechend wird hier dem Eigentumselement, speziell dem Eigentum an Produktionsmitteln, besondere Aufmerksamkeit zuteil werden.[2)] Die Bedeutung des Eigentumselementes für das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik ergibt sich aus den zahlreichen und pointierten Stellungnahmen der Vertreter des Neoliberalismus, denen wenigstens zum Teil die geistige Vaterschaft für die gesellschaftlichen und ökonomischen Grundlagen der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik zuerkannt werden muß. Demnach wird dem Eigentum sowohl

1) SERAPHIM, Hans Jürgen: A.a.O., S.189.
2) Diese Konzentration auf das Eigentumselement beinhaltet keine Wertung der Grundelemente. Die anderen Elemente sind von gleicher Unabdingbarkeit. Es würde jedoch zu weit führen, auch sie an dieser Stelle zu diskutieren, obwohl später besonders die Elemente Wettbewerb und Dispositionsfreiheit in der Diskussion noch eine Rolle spielen werden.

als immanentem Bestandteil der ökonomischen und persönlichen Freiheit, als auch unter sozialem Aspekt außerordentlich grosses Gewicht eingeräumt.[1)]

Entsprechend der oben getroffenen Unterscheidung hinsichtlich der Zielrichtung kann eine Eigentumspolitik in der sozialen Marktwirtschaft sowohl der Beeinflussung des marktwirtschaftlichen Grundelementes, des privaten Eigentums am Produktionskapital, als auch sozialer Gesichtspunkte, z.B. den sozial wirksamen Funktionen breitgestreuten Eigentums, gelten. Diese beiden Zielrichtungen können kombiniert, aber auch gesondert verfolgt werden. Die hier versuchte Trennung der Zielsetzungskomplexe dient vorwiegend der Verdeutlichung der Ansatzpunkte. Sie wird bei der Diskussion der wirtschaftspolitischen Realität nicht immer aufrechtzuerhalten sein. Die Bedeutung dieser Zielsetzungen für das System der sozialen Marktwirtschaft und die Verknüpfung der Problemkreise wird durch eine Formulierung Molitors deutlich: "Für die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft ist die Institution des Privateigentums in mehrfacher Hinsicht bedeutsam: einmal in der Schutzfunktion für die individuelle Sphäre gegenüber Vermassungstendenzen und der 'politischen Gewalt', zum anderen als Voraussetzung für Wettbewerb und Dispositionsfreiheit der Wirtschaftssubjekte, vorab in der Form des Privateigentums an den Produktionsmitteln und schließlich bei breiter Vermögensstreuung als 'machtverteilendes Prinzip' im Wirtschaftsprozeß."[2)]

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist eine eindeutige Entscheidung zugunsten einer bestimmten Wirtschaftsordnung nicht getroffen. Es kann jedoch angenommen werden, daß die im Artikel 20,1 GG eingebaute Verfassungsentscheidung für einen demokratischen und sozialen Bundesstaat[3)] eine Abkehr sowohl von dem Modell der reinen Verkehrswirtschaft, als auch

---

1) Vgl. NAWROTH, Egon Edgar: Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus. S. 403-417.
2) MOLITOR, Bruno: Soziale Marktwirtschaft. A.a.O., S.71.
3) Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Art. 20,1.

von dem einer reinen Zentralverwaltungswirtschaft beinhaltet.[1] Die Betonung der demokratischen Grundordnung, die Sozialstaatsklausel und besonders die in Art. 14 GG hervorgehobenen Rechte und Pflichten des privaten Eigentümers lassen es wahrscheinlich erscheinen, daß dem Grundgesetz, ohne daß sie expressis verbis fixiert ist, die Form einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung als ideenmäßiges Konzept zugrunde gelegt werden sollte. Die starke Betonung des Eigentumselementes in Art. 14 GG läßt es offensichtlich werden, daß diesem Element der besondere Schutz des Gesetzgebers gilt, und daß es deswegen auch als ein Element anzusehen ist, dem die stärkste Aufmerksamkeit der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik zu gelten hat. Diesem Tatbestand wird auch in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium Ausdruck verliehen. Der Beirat sieht eine "befriedigende Einkommens- und Vermögensverteilung" als eine der Grundlagen an, die im System der sozialen Marktwirtschaft, die als mit der Verfassung zu vereinbarende Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik gewählt wurde, unbedingt Ziel der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Bemühungen zu sein hat.[2] Daß dem für die Grundordnung so wichtigen Element des privaten Eigentums in der Bundesrepublik schon bald, nachdem ein gesellschafts- und wirtschaftspolitisches Konzept entstanden war, große Aufmerksamkeit gewidmet wurde, ist unbestritten. Ob die Maßnahmen bisher zu einem befriedigenden Ergebnis geführt haben, ist eine andere Frage. Ein guter Überblick über die Vielzahl der Maßnahmen und die Vielschichtigkeit der Ansatzpunkte wird von Halbach gegeben.[3]

---

1) Vgl. BEHLKE, Reinhard: Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland. S.100.

2) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 24.9.1950. Abgedruckt in: NELL-BREUNING, Oswald von: Wirtschaft und Gesellschaft Heute. Bd.I, S.429-431.

3) HALBACH, Günter: Vermögensbildung der Arbeitnehmer. In: Sozialpolitik in Deutschland; Bundesministerium für Arbeits- und Sozialwesen (Hrsg.), Heft 46.

Dem Anliegen dieser Arbeit gemäß wird hier jedoch nur das Mittel der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen zu diskutieren sein. Das Eigentumselement spielt bei diesem Mittel eine besonders wichtige Rolle. Eine genaue Feststellung und Klassifizierung der Zielsetzungen, die mit diesem Mittel in der Bundesrepublik angestrebt wurden, muß jedoch noch vorgenommen werden.

Die oben erwähnten zwei Zielsetzungskomponenten einer Eigentumspolitik in der Marktwirtschaft werden im Zusammenhang mit dem Mittel der Privatisierung auch von den wirtschaftspolitischen Funktionsträgern in der Bundesrepublik gesehen. Lindrath bemerkt zu diesem Problem: "Die von der Bundesregierung vorgesehenen Privatisierungsmaßnahmen ruhen auf einer wirtschaftspolitischen und auf einer gesellschaftspolitischen Säule."[1] Die gesellschaftspolitische Seite des Problems wird dabei in "der Frage der Schaffung einer gesunden Eigentums- und Vermögensverteilung gesehen."[2] Den wirtschaftspolitischen Aufgabenkreis, der mit der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmen verbunden ist, erwähnt Lindrath in einer anderen Veröffentlichung. Dabei stehen ordnungspolitische Erwägungen eindeutig im Vordergrund. Das Mittel der Privatisierung muß danach auch dazu dienen, die Fortsetzung und Ausdehnung des marktwirtschaftlichen Prinzips verwirklichen zu helfen, d.h. zu einer Zurückdrängung des staatlichen Einflusses in wirtschaftlichen Bereichen beizutragen.[3]

Bei der Proklamierung des Programms der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen durch die Bundesregierung hat jedoch das Ziel der breiten Eigentumsstreuung, da es auch die größeren politischen Wirkungen verspricht, eindeutig im Vordergrund gestanden. Wilhelmi erwähnt nur dieses Ziel bei

---

1) LINDRATH, Hermann: Breite Streuung des Eigentums. In: Bulletin, Nr.42 vom 4.3.1959, S.397.
2) DERS.: Ebenda, S.397.
3) LINDRATH, Hermann: Das Ziel der Privatisierung von Bundesvermögen. In: Bulletin, Nr. 45 vom 7.3.1958, S.400; vgl. ders.: Deutsche werden Wirtschaftsbürger. In: Bulletin, Nr.245 vom 18.12.1959, S.4211.

seinen Äußerungen zum Privatisierungsproblem.[1] Ob nun die ordnungspolitischen Zielsetzungen zu einer am Rande gebilligten Begleiterscheinung der Privatisierung zu rechnen sind, oder ob auch dieser Komplex Gegenstand der aktiven Wirtschaftspolitik zur Festigung der marktwirtschaftlichen Grundordnung ist, wird erst nach der Diskussion der bisherigen Privatisierungen entschieden werden können.

Ein die Privatisierungsbestrebungen der Bundesregierung erleichternder Umstand ist darin zu sehen, daß es, von wenigen Ausnahmen abgesehen, niemals zum wirtschaftspolitischen Konzept der Regierung gehört hat, sich durch Gründung erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen am wirtschaftlichen Geschehen zu beteiligen. Der Bund wurde in die von ihm ausgeübte Stellung als erwerbswirtschaftlich tätiges Wirtschaftssubjekt durch historische Umstände hineingedrängt. Allerdings konnte die Regierung die nach dem Kriege auf sie übergegangenen Unternehmungen auch nicht vernachlässigen oder sofort liquidieren. Eine sofortige Privatisierung war auch nicht möglich. Der Bund mußte sich mit diesen Unternehmen aus den verschiedensten wirtschaftspolitischen Gründen durch deren Wiederaufbau am wirtschaftlichen Aufbau der Bundesrepublik beteiligen. Der Bund hat die ihm heute gehörenden Unternehmen gewissermaßen geerbt. Die beiden großen Erblasser, von denen dieses Vermögen stammt, sind das ehemalige Reich (Art. 134,1 GG) und das Land Preußen (Art. 135,6 GG).[2] Das Vermögen dieser beiden Rechtsträger ist nun wiederum auf drei wesentliche Quellen zurückzuführen:[3]

1. Das Preußische Bergrecht, das dem Land wesentliche Rechte und Pflichten auf dem Gebiete des Bergbaus auferlegte.
2. Die Betriebe, die aus der Notwendigkeit der Rüstungsproduktion in zwei Weltkriegen entstanden sind.

---

1) Vgl. WILHELMI, Hans: Neue Phase der Gesellschaftspolitik. In: Bulletin, Nr.242 vom 29.12.1960, S.2345; ders.: Erfolge der Privatisierung verpflichten. In: Bulletin, Nr.99 vom 31.5.1961, S.953.
2) Vgl. OEFTERING, Heinz Maria: Der Bund als Unternehmer. In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3, 1954, S.5.
3) Vgl. DERS.: Ebenda, S.5.

3. Die Übernahme von privatwirtschaftlichen Unternehmen, die wirtschaftlich schwach geworden waren, deren Funktion aber doch als wesentlich für die Volkswirtschaft angesehen wurde. Hier zeigte besonders die Zeit der großen Weltwirtschaftskrise ihre Wirkungen.

Als Bestätigung dieser Quellen und zugleich auch um einen Überblick über die hauptsächlichen Gebiete erwerbswirtschaftlicher Betätigung des Bundes zu geben, seien hier die Produktionsanteile in den verschiedenen Wirtschaftszweigen bzw. Güterarten durch die Wiedergabe einer Aufstellung verdeutlicht:[1)]

Produktionsgebiet	Anteil des Bundes in v.H. im Jahre 1958 (Beteiligung über 50 v.H.)
Eisenerz	36,7 [2)]
Steinkohle	25,7
Braunkohle	9,2
Koks (Zechen- und Hüttenkoks)	15,1
Erdöl	16,3
Hüttenaluminium	70,1
Roheisen	5,8
Rohstahl	5,1 [3)]
Primärstickstoff	20,9
Schiffbau (Seeschiffahrt)	18,0
Stromerzeugung	16,2
Personenkraftwagen	40,3

Um einen vollständigen Überblick zu gewährleisten, wurden die Zahlen aus dem Jahr vor der ersten größeren Privatisierungs-

1) Zahlen entnommen aus: Der Bund als Unternehmer. Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes (Hrsg.), S.11 u. 12.
2) Durch Hinzurechnung des Anteils der Ilseder Hütte in Peine, an der der Bund mittelbar mit 25,15 v.H. beteiligt ist, also auch einen erheblichen Einfluß besitzt, vergrößert sich der Anteil um ca. 15 v.H. der Gesamterzeugung der Bundesrepublik. Vgl. Deutsches Industrieinstitut: Berichterstattung über die Bundesbeteiligungen (Teil 2), Material zum Zeitgeschehen, Nr.6 vom 1.6.1959, S.13.
3) Der Anteil der Ilseder Hütte beträgt hier ca. 3 v.H.; vgl. ders. Bericht, S.14.

aktion, der Privatisierung der Preussag, die einige Veränderungen bewirkte, verwendet. Aus der Aufstellung wird ersichtlich, daß die vorwiegenden Gebiete erwerbswirtschaftlicher Betätigung des Bundes in der Grundstoffindustrie und bei der Gewinnung industrieller Vorprodukte zu sehen sind. Daß der Bund diese ihm gehörenden Unternehmen aber dennoch so führt, daß ihr erwerbswirtschaftlicher Charakter offensichtlich wird, ist aus der Bemerkung Oefterings zu ersehen, daß die Unternehmen des Bundes hinsichtlich ihrer Rentabilität nicht schlechter als vergleichbare Unternehmen der Privatwirtschaft zu beurteilen sind.[1] Auch hat der Bund von Anfang an darauf verzichtet, diese seine erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als wirtschaftspolitische Instrumente zu verwenden.[2]

Durch die Tatsache des Wiederaufbaus der Unternehmen zu größtenteils wirtschaftlich gesunden und ihrer privatwirtschaftlichen Betätigungssphäre adäquaten Einheiten und durch den Verzicht auf eine instrumentelle Verwendung hat der Bund die Bedingungen geschaffen, die als notwendige Voraussetzungen für eine Privatisierung solcher Unternehmen angesehen werden müssen.

2. Ergebnisse der bisherigen Privatisierungspolitik

Aufgabe dieses Abschnittes wird es sein, einen Überblick über die vom Bund vorgenommenen Privatisierungen erwerbswirtschaftlicher Unternehmen zu geben. Da die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Aspekte im Vordergrund stehen sollen, wird es nicht als notwendig angesehen, eine chronologische Reihenfolge der Privatisierungen einzuhalten. Vielmehr werden die beiden größten, volkswirtschaftlich und sozialpolitisch bedeutendsten Privatisierungen, die Privatisierung der Preus-

1) Vgl. OEFTERING, Heinz Maria: Der Bund als Unternehmer. A.a.O., S.6.
2) Vgl. EYNERN, Gert von: Über den Einfluß des Bundes auf seine Unternehmen. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4.Jg., 1959, S.115.

sag und die des Volkswagenwerkes, zuerst und gesondert behandelt werden, und es wird versucht werden, bei der Behandlung des jeweiligen Privatisierungskomplexes zu einem Urteil über die volkswirtschaftlichen, gesellschafts- und sozialpolitischen Erfolge und Gefahren dieser Aktionen zu gelangen. In einem dritten Punkt sind dann die übrigen Privatisierungen zu untersuchen. Dabei handelt es sich vorwiegend um Verkäufe von Beteiligungen an kleineren und mittleren Unternehmen. Auf die Frage, ob auch bei diesen Privatisierungen ein einheitliches Konzept zugrunde gelegen hat, und ob bestimmte speziell ordnungspolitische Ziele verfolgt oder angestrebt wurden, wird bei diesem dritten Punkt besonderes Gewicht gelegt werden müssen.

a. Die Teilprivatisierung der Preussag einschließlich der Vereinigten Tanklager A.G.

Die Teilprivatisierung der Preussischen Bergwerks- und Hütten A.G. (Preussag) kann als die erste Aktion dieser Art in der Bundesrepublik angesehen werden, bei der das Ziel der Bildung breitgestreuten Eigentums an Produktionskapital eindeutig im Vordergrund gestanden hat. Dadurch, daß der Bund bei dieser Privatisierungsaktion den größten Teil der Anteile an einem so großen und volkswirtschaftlich gewichtigen Unternehmen an private Erwerber veräußerte, stellte er zum ersten Male unter Beweis, daß er bereit war, mit Hilfe seines Erwerbsvermögens dem Ziel der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum zu dienen.

Die Preussag war bis zu ihrer Teilprivatisierung eines der drei großen Unternehmen, die in der Vereinigten Elektrizitäts- und Bergwerks A.G. (Veba) zusammengefaßt waren. Die Aktien der Veba wiederum befinden sich zu 100 v.H. in der Hand des Bundes.

Die Veba wurde im Jahre 1929 vom Preussischen Staat gegründet. Zweck dieser Gesellschaft war die Verwaltung der Unternehmen des preussischen Staates auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft und des Berg- und Hüttenwesens. Außerdem konnte und sollte sich die Veba durch Erwerb und Beteiligung an anderen Unternehmen dieser oder verwandter Branchen betätigen.

Die drei großen Unternehmenskomplexe, die in der Veba zusammengefaßt waren, sind: die Bergwerksgesellschaft Hibernia A.G., die Preussische Elektrizitäts A.G. (Preussenelektra) und die Preussag. Alle drei Unternehmen verfügen wiederum über Tochter- und Enkelgesellschaften. Die Aktien der 1923 gegründeten Preussag befanden sich bis zur Teilprivatisierung zu 100 v.H. im Besitz der Veba.

Die wirtschaftliche Betätigung der Preussag bzw. ihrer Tochtergesellschaften liegt vorwiegend auf den verschiedensten Gebieten der Gewinnung, Erzeugung und Verarbeitung industrieller Grundstoffe und Energieträger. Die Haupttätigkeitsgebiete sind aus einer Aufstellung der wichtigsten Erzeugnisse des Preussag-Konzerns ersichtlich:[1)]

Erzeugnis		1958	1959	Veränderung in v.H.
Blei	(t)	59 015	74 585	+ 26,4
Zink	(t)	84 509	84 998	+ 0,6
Steinkohle	(1000 t)	2 197	2 265	+ 3,1
Koks	(1000 t)	123	120	- 2,4
Briketts	(1000 t)	427	460	+ 7,7
Zechenstrom	(Mio KWh)	553	606	+ 9,6
Erdöl	(1000 t)	440	467	+ 6,1
Erdgas	(Mio cbm)	17	19	+ 11,8
Kali	(t K_2O)	80 173	87 651	+ 9,3

1) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes: A.a.O., S.114; dgl. WOISCHNIK, Bernhard: Grundlagen der Privatisierungspolitik. S.38.

Außerdem betätigt sich die Preussag auf dem Gebiet des Baues industrieller Anlagen, dem Wasserwerks-, Brunnen- und Rohrleitungsbau, der Schiffahrt und auch auf dem Gebiet der Kernenergie.[1)]

Aus dieser Übersicht ist ersichtlich, daß es sich bei der Preussag um ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen im Sinne der im ersten Abschnitt getroffenen Abgrenzung handelt. Obwohl das Übergewicht der Betätigung der Preussag auf Gebieten liegt, die der Erzeugung industrieller Grundstoffe und dem Bergbau zuzurechnen sind, muß der privatwirtschaftliche Grundcharakter des Unternehmens bejaht werden, denn die Preussag steht hinsichtlich der Art ihrer Erzeugnisse und der Branchen, in denen sie tätig ist, durchaus im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Unternehmen und ist solchen vergleichbar. Ihre Elektrizitätserzeugung, die ihr in dieser Beziehung den Charakter eines Versorgungsunternehmens geben würde, ist verhältnismäßig unbedeutend und dient auch vorwiegend dem eigenen Bedarf. Ihre Betätigung auf dem Verkehrssektor ist ebenfalls geringfügig, denn das konzernzugehörige Schiffahrtsunternehmen ist verhältnismäßig klein und erfüllt der Struktur und Aufgabenstellung dieser Branche entsprechend auch keinerlei öffentliche Aufgaben. Aus der Aufstellung ist ersichtlich, daß die Entwicklung der Preussag auf fast allen Gebieten einen günstigen Verlauf nahm. Eine Ausnahme bildet der Sektor der Kohlenindustrie; das hängt aber mit den generellen strukturellen Schwierigkeiten dieser Branche zusammen. Sowohl die Art des Unternehmens, als auch seine wirtschaftliche Entwicklung können als entscheidende Faktoren angesehen werden, die den Entschluß, gerade die Preussag zum Objekt der ersten Privatisierungsaktion mit dem Ziel der breiten Eigentumsstreuung zu machen, stark mit beeinflußt haben werden.

Das Ziel der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum bedingte, daß bei der Privatisierung das Gewicht auf die

---

1) Vgl. HIRCHE, Kurt: Das Experiment der Volksaktie, S.84.

institutionelle Form der Klein- bzw. Volksaktie, die ja als Kleinaktie besonderer Ausstattung und Absicherung angesehen werden kann, gelegt wurde.

Die Privatisierung der Preussag wurde dadurch erleichtert, daß es sich bei diesem Unternehmen um ein mittelbares Bundesunternehmen handelt; die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft war nicht notwendig, denn die Veba konnte als de jure Eigentümer einen derartigen Verkauf ohne eine gesetzliche Ermächtigung vornehmen. Zunächst bestand die Absicht, eine bei der Preussag notwendig gewordene Kapitalerhöhung durch Inanspruchnahme des Kapitalmarktes in der Form der Ausgabe von Volksaktien zu finanzieren. Die Ausgabebedingungen wurden so gestaltet, daß der Erwerb dieser Aktien auf natürliche Personen mit einem Jahreshöchsteinkommen von 16.000 DM beschränkt wurde. Außerdem wurde festgelegt, daß eine Person nur höchstens 5 Aktien im Nennwert von je 100 DM zeichnen konnte. Da die Ausgabe der jungen Aktien dem geltenden Aktienrecht entsprechen mußte, wurden diese Maßnahmen durch eine entsprechende Gestaltung der Satzung der Preussag und der Emissionsbedingungen fixiert. Von der Verwendung der Form der Namensaktie wurde abgesehen, da man die Aktie möglichst der gebräuchlichsten Aktienkategorie angleichen wollte, und weil die Verkehrsfähigkeit und damit die freie Verfügbarkeit des Eigentums so wenig wie möglich beschränkt sein sollte. Von der Möglichkeit, Sozialrabatte zu gewähren, wurde abgesehen; der Ausgabekurs lag jedoch mit 145 v.H. an der unteren Grenze der "kaufmännisch vertretbaren Bewertung"[1] und konnte somit als Ausgabekurs mit sozialen Funktionen angesehen werden. Durch Beschluß der Hauptversammlung wurde das Grundkapital der Preussag von 75 Mill. auf 105 Mill. DM erhöht. Im März 1959 wurden diese 30 Mill. DM junge Aktien dem Publikum über ein Bankenkonsortium zum Kauf angeboten und waren in wenigen Tagen um ein Mehrfaches überzeichnet. 216 119 Kaufinteressenten zeichneten

---

1) Vgl. WOISCHNIK, B. (HRSG.) : A.a.O., S.21.

100.088 800 DM. Um die Erwartungen der ersten Zeichner von Volksaktien nicht zu enttäuschen, denn bei dieser Überzeichnung wären höchstens zwei Aktien auf jeden Zeichner entfallen, entschloß sich die Bundesregierung, aus dem Altbesitz der Veba weitere Preussag-Aktien im Nennbetrag von 51.485 800 DM für die Zuteilung zur Verfügung zu stellen, so daß jedem Interessenten bis zu 4 Aktien zugeteilt werden konnten. Damit war das Kapital der Preussag zu 77,61 v.H. in die Hände der Volksaktionäre überführt worden, und der Veba blieb nur noch eine Restbeteiligung von 22,39 v.H. des Aktienkapitals.

Zur Verhinderung von Konzentrationsbewegungen, insbesondere einer Konzentration der Verfügungsmacht, sind in die Satzung der Preussag gewisse Sicherungen eingebaut worden. Das Stimmrecht jedes Aktionärs ist auf die Anzahl der Stimmen beschränkt, die ihm ein Tausendstel des Grundkapitals gewährt.[1] Dadurch würden die Aktionäre, die sich mehr als ein Tausendstel des Grundkapitals an Aktien verschafft haben, an der Ausübung der Rechte ihres über dieses Tausendstel hinausgehenden Anteils verhindert werden. Diese Regelung gilt auch für die Veba, die noch wesentlich mehr als ein Tausendstel der Aktien in ihrem Besitz hält. Bei der Ausübung des Stimmrechtes durch Dritte wird diese Beschränkung jedoch nicht dem Dritten, sondern dem Aktionär, den er vertritt, zugerechnet.[2]

Bei der Beurteilung der Privatisierung der Preussag unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten sind mehrere Aspekte von Bedeutung. Durch die Privatisierung ist das Unternehmen zum größten Teil aus dem Veba-Konzern herausgelöst worden. Die Lösung des Problems der Stimmrechtsbeschränkung gewährt der Veba kaum noch entscheidende Einflüsse auf ihre ehemalige Tochtergesellschaft, zumal auch die Privatisierung der restlichen

1) Vgl. § 23 Abs.4 der Satzung der preussischen Bergwerks- und Hütten Aktiengesellschaft, Berlin. Abgedruckt bei WOISCHNIK, B.: A.a.O., S.31.
2) Vgl. ebenda

Anteile der Veba beabsichtigt ist. Wenn auch die Preussag schon für sich einen volkswirtschaftlich sehr beachtlichen Unternehmungskomplex darstellt, so ist doch in ihrer Herauslösung aus dem Veba-Konzern ein ordnungspolitischer Fortschritt zu sehen. Eine weitere Aufteilung der Preussag wäre zwar unter Umständen möglich oder unter ordnungspolitischem Aspekt wünschenswert, das Konzept der Privatisierung in der Form der Volksaktie bedingt jedoch aus verschiedensten Gründen hinsichtlich des Privatisierungsobjektes eine Größenordnung, die nicht wesentlich unter der liegen kann, die die Preussag zum Zeitpunkt ihres Verkaufs innehatte.

Ob die im Falle der Preussag getroffene Entscheidung, den Stimmenanteil der einzelnen Aktionäre auf ein Tausendstel des Grundkapitals zu beschränken, ausreicht, um auf die Dauer entscheidende Einflüsse einzelner Privater auszuschalten, könnte erst die Zukunft zeigen. Dieses Problem wird jedoch im Falle der Preussag nicht akut werden, da die Banken durch die oben erwähnte Klausel über die Stimmrechtsausübung durch Dritte immer den entscheidenden Einfluß auf jeder Hauptversammlung geltend machen können. Die Ein=Tausendstel-Beschränkung gilt nämlich nicht für sie, sondern für die Depotkunden, so daß eine Großbank, die die Aktien vieler Preussagaktionäre verwaltet, einen wesentlich höheren Stimmenanteil als ein Tausendstel des Grundkapitals ausüben wird. Diese Regelung, die den Banken de facto den entscheidenden Einfluß auf das Unternehmen einräumt und somit zu einer weiteren Konzentration der Verfügungsmacht beiträgt, scheint unter dem ordnungspolitischen Aspekt nicht sehr glücklich zu sein. Das Ungleichgewicht wurde bei der außerordentlichen Hauptversammlung im Juni 1959 besonders offensichtlich. Trotz der Anwesenheit von fast 700 Volksaktionären konnten die 35 Vertreter der Banken 90 v.H. aller abgegebenen Stimmen in die Waagschale werfen.[1)]

---

1) Vgl. HIRCHE, Kurt: Das Experiment ... A.a.O., S.92-93.

Bei der Diskussion der Methoden der Privatisierung, deren Hauptzielsetzung in der breiten Streuung von Eigentum an den Produktionsmitteln liegt, wurde eine dieser Zielsetzung entsprechende Größe und Struktur des Unternehmens als Voraussetzung genannt. Hinsichtlich der Größe der Preussag kann man kaum Bedenken haben. Ein Unternehmen mit einem Grundkapital von über 100 Mill. DM stellt auch in einer hochentwickelten Wirtschaft einen beträchtlichen Vermögenskomplex dar. Auch die Tatsache, daß mehr als 200 000 Erwerber bei der Ausgabe je 4 Aktien erhielten, spricht dafür, daß die Preussag hinsichtlich ihrer Größenordnung als durchaus ausreichend für die Zielsetzung der Streuung von Eigentum angesehen werden kann.

Auch die Struktur des Unternehmens gibt kaum zu Bedenken Anlaß. Die Forderung, bei einer Privatisierung in der Form der Klein- oder Volksaktie besonderes Gewicht auf die Sicherheit der Kapitalanlage zu legen, kann durch die Struktur des Preussag-Konzerns als erfüllt angesehen werden. Die Produktionsstruktur ist so vielgestaltig, daß Krisen auf einzelnen Sektoren (Kohlenbergbau) durch Entwicklungschancen anderer Sektoren und Verlagerungen von Produktionsschwerpunkten wieder ausgeglichen werden können. Daß bei allgemeiner konjunktureller Abschwächung auch diese Unternehmen betroffen werden, ist in diesem Zusammenhang kein Argument gegen das oben angeführte Sicherheitspostulat.

Über den eigentumspolitischen Erfolg kann eine statistische Aufgliederung der Erwerber einigen Aufschluß geben.[1)]

Erwerbergruppe	Anzahl	in v.H.
Belegschaftsangehörige der Preussag und ihrer Tochtergesellschaften	2 384	1,1
Beamte	17 752	8,2
Angestellte	62 844	29,0
Arbeiter	11 025	5,1
Selbständige Gewerbetreibende	16 397	7,5
Freie Berufe	27 274	13,0
Pensionäre	22 139	10,1
Frauen	56 304	26,0
	216 119	100,0

1) Vgl.: 216 000 Preussag-Aktionäre. In: Bulletin, Nr.83 vom 9.5.1959, S.813.

Der hohe Anteil der Angestellten und Frauen zeigt, daß diese Schichten einer Eigentumspolitik in dieser Form am aufgeschlossensten gegenüberstehen. Allerdings wird der Verdacht, daß sich bei der Gruppe der Frauen eine Vielzahl von Zeichnern befindet, die die Zeichnung für Dritte, die ihrer Einkommenshöhe nach nicht zur Zeichnung berechtigt waren, vorgenommen hat, nicht ganz von der Hand zu weisen sein. Eine solche Umgehung der Vorschriften wird aber, wenn die freie Verwendbarkeit des Eigentumstitels erhalten bleiben soll, nie ganz zu vermeiden sein. Der Anteil der Arbeiter ist mit ca. 5 v.H. verhältnismäßig gering. Das zeigt, daß gerade in diesen Schichten das Interesse für diese Form des Eigentums noch gering ist; es wird noch längerer Zeit und vieler instruktiver Arbeit bedürfen, um die Arbeiter für die Form des Aktiensparens zu gewinnen. Im übrigen zeigt jedoch die Aufstellung, daß der Gedanke dieser Art der Eigentumsbildung in allen Schichten der Bevölkerung ein Echo gefunden hat, das der gesellschaftsstrukturellen Position derselben nicht grundsätzlich widerspricht.

Schließlich wäre noch zu fragen, ob die bei der Preussag-Privatisierung gewählte Form des Sozialkurses als Anreiz zum Aktienerwerb und zur Unterstützung des sozialpolitischen Aspektes der breiten Eigentumsstreuung die sinnvollste ist. Die Vorteile eines solchen Sozialkurses kommen allen Erwerbern von Anteilen zugute, ganz gleich, ob ihr Jahreseinkommen nahe an der Höchstgrenze von 16 000 DM oder wesentlich darunter liegt. Hier wäre eine Differenzierung zur stärkeren Betonung und Herausarbeitung des sozialpolitischen Aspektes der Eigentumsbildung sicher noch möglich und auch sinnvoll gewesen.

Im Jahre 1961 erfuhr der Preussag-Konzern durch den Ankauf der Vereinigten Tanklager und Transportmittel G.m.b.H. (VTG) eine bedeutende Erweiterung. Bis zu ihrem Verkauf gehörte die VTG zur Industrieverwaltungsgesellschaft m.b.H., deren Tätigkeitsschwerpunkt in der Verwaltung und Verwertung des Liegenschaftsbesitzes des Bundes zu sehen ist, und die darüber

hinaus über einige Beteiligungen verfügt, von denen die VTG die bedeutendste war. Die VTG war demnach auch als mittelbares Bundesunternehmen anzusehen. Obwohl sich die VTG vorwiegend auf dem Verkehrssektor betätigt - sie vermietet Eisenbahnkesselwagen, führt Transporte von Mineralöl und chemischen Produkten aus, vermietet eigene und gepachtete Tanklager und verfügt auch über einige Motortankschiffe - spricht der Charakter der angebotenen Verkehrsleistungen doch stark dafür, auch die VTG in die Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen einzuordnen, und sie somit zu den grundsätzlich privatisierungsfähigen Unternehmen zu rechnen. Ein Teil der Kesselwagen und Tanklager war allerdings von der Privatisierung ausgenommen worden, um jederzeit dem Bundesverteidigungsministerium zur Verfügung zu stehen. Diese Einheiten blieben bei der IVG, die VTG hat in einem besonderen Vertrag die Nutzung mit sehr kurzfristiger Kündigung zugesichert bekommen. Der öffentliche Aufgabenbereich wurde bei der VTG durch diese Teilung gewissermaßen ausgegliedert; der Zweck dieser Maßnahme ist in der Herstellung des privatwirtschaftlichen Charakters des privatisierten Teiles der VTG zu sehen. Zum Zwecke der Finanzierung des Ankaufs der VTG wurde bei der Preussag eine 50-prozentige Kapitalerhöhung vorgenommen. Auf je zwei alte Preussagaktien wurde ein Bezugsrecht für eine neue Aktie, die zum Kurse von 160 v.H. erworben werden konnte, angeboten.

Die Preussag hat sich durch den Erwerb dieses 110-Millionen-Projektes jedoch nicht auf ein Betätigungsgebiet begeben, das ihrer Struktur und den übrigen Branchen, in denen sie tätig ist, an sich wesensfremd ist; vielmehr paßt sich die VTG durchaus organisch in die übrige Unternehmensstruktur ein. Die Erweiterung bietet für die Struktur des Preussag-Konzerns und damit für die Sicherheit des Unternehmens zudem noch den Vorteil, daß die vorwiegend lohnintensiven Bereiche der Betätigung des Unternehmens durch diesen Schritt in den lohnextensiven Verkehrsbereich in einer für das Unternehmen günstigen

Weise ergänzt werden.[1] Der Preussag-Konzern hat sich zwar bedeutend vergrößert, Bedenken gegen eine ungesunde Überdimensionierung scheinen jedoch, gerade wenn man die Tätigkeitsgebiete ins Auge faßt, nicht angebracht. Allerdings wird diese ordnungspolitische Komponente jedenfalls in Zukunft zu beachten sein, denn die Fortführung der Privatisierung durch weitere Verkäufe an ein bereits privatisiertes Unternehmen gibt zwar den Erwerbern der Anteile des Unternehmens die Möglichkeit, ständig weitere Zusatzvolksaktien zu erwerben, ist aber wenig geeignet, neue Kreise für diese Art der Kapitalanlage zu gewinnen. Da im Jahre 1961 mehr als zwei Drittel aller Preussagaktien-Depots noch im gleichen Zustand waren wie nach der Zuteilung der Aktien, andere Aktionäre ihre ursprüngliche Anzahl von 4 Aktien noch vergrößert hatten, war noch ca. 90 v.H. des privatisierten Preussagkapitals in der Hand von Volksaktionären.[2] Auf Grund dieser Umstände ist anzunehmen, daß von den bei der Privatisierung der VTG angebotenen Bezugsrechten auf weitere Preussagaktien von den meisten Aktionären Gebrauch gemacht wurde. Das Ziel der breiten Streuung von Eigentum dürfte demnach auch mit der Ergänzungsausgabe von Volksaktien erreicht worden sein.

b. Die Teilprivatisierung des Volkswagenwerkes

Im Jahre 1938 verkündete die Deutsche Arbeitsfront (DAF) den Bau eines großen Volkswagenwerkes bei Fallersleben, dessen Aufgabe es sein sollte, ein Auto für 1000 RM herzustellen, um allen Teilen der Bevölkerung den Kauf eines eigenen Wagens zu ermöglichen. Das Werk wurde gebaut, aber ausschließlich für die Kriegsproduktion eingesetzt. Erst nach dem Kriege begann man in den stark zerstörten Werksanlagen Personenwagen für den privaten Bedarf herzustellen.

1) Vgl.: Vereinigte Tanklagergesellschaft jetzt bei der Preussag. In: Die Welt, 16./17.Juni 1961.
2) Vgl. WILHELMI, Hans: Erfolge der Privatisierung ... A.a.O., S.953.

Das Volkswagenwerk entwickelte sich schnell zum größten deutschen Automobilproduzenten und rückte im Geschäftsjahr 1960 sogar an die Spitze aller deutschen Industrieunternehmungen.[1] Der Aufschwung des Werkes wird daraus ersichtlich, daß die Jahresproduktion an Personenwagen von 19 244 Einheiten (1948) über 242 373 Einheiten (1954) auf 865 858 Einheiten (1960) stieg.[2] Die unklaren Rechts- und Eigentümerverhältnisse bei der Volkswagen G.m.b.H. sind im Jahre 1960 durch Gesetz neu geregelt worden. Danach stehen die Geschäftsanteile an dem Werk der Bundesrepublik Deutschland zu.[3] Erst durch diese Regelung waren rechtlich eindeutige Voraussetzungen für eine Privatisierung des Werkes geschaffen.

Die für die folgenden Ausführungen zur Privatisierung wesentliche Frage, ob es sich bei dem Volkswagenwerk um ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen im Sinne der im Abschnitt B I 1 vorgenommenen Abgrenzung handelt, kann positiv entschieden werden. Der Sektor der Automobilproduktion ist in Deutschland bis auf die Ausnahme des VW-Werkes vollständig privatwirtschaftlicher Natur. Das VW-Werk steht also hinsichtlich der deutschen Automobilproduzenten nur mit privaten Unternehmen in Wettbewerb; es erfüllte auch keinerlei spezifisch öffentliche Aufgaben und wurde in keiner Weise instrumentell verwendet. Vielmehr spricht der nach dem Krieg vollzogene Auf- und Ausbau des Werkes, der vorwiegend über die Selbstfinanzierung erfolgte, für ein uneingeschränkt privatwirtschaftlich orientiertes Verhalten. Die Voraussetzung des erwerbswirtschaftlichen Charakters des Unternehmens und damit auch die Voraussetzung für eine grundsätzliche Privatisierungsfähigkeit können demnach als gegeben angesehen werden.

---

1) Vgl. Volkswagenwerk A.G., Wolfsburg (Hrsg.): Mitteilungen für Aktionäre, Nr.2, 2.Mai 1961, S.7.
2) Zahlen entnommen aus: WOISCHNIK, B. (Hrsg.): A.a.O., S.68.
3) Vgl. § 1 des Gesetzes über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk G.m.b.H. vom 9.Mai 1960, verkündet im Bundesgesetzblatt Teil I vom 13.5.1960, S.301.

Das von der Bundesregierung angestrebte Ziel der Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln bedingte bei einem so beachtlichen Kapitalkomplex wie dem VW-Werk die Methode der Privatisierung in der Form der Ausgabe von Volksaktien. Zwar hätten auch andere Privatisierungsmethoden bei einem derartig attraktiven Objekt mit Sicherheit zu einem Verkaufserfolg geführt; die Aussichten aber, mit Hilfe der Methode der Volksaktienausgabe gerade bei diesem Unternehmen zu einem Erfolg zu gelangen, waren besonders günstig; nicht zuletzt deswegen, weil das Unternehmen in allen Schichten der Bevölkerung bekannt war, und viele Momente die VW-Anteile als günstige Kapitalanlage erscheinen ließen. Wenn also die Methode der Privatisierung mit Hilfe der Volksaktie als ein legitimes Mittel der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum angesehen wurde, dann sprachen bei einer Privatisierung des VW-Werkes ausserordentlich viele Gründe für die Verwendung dieser Methode, um dem Ziel der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum einen Schritt näherzukommen.

Zum Zwecke der Privatisierung wurde die Volkswagen G.m.b.H. in eine Aktiengesellschaft mit einem Grundkapital von 600 Millionen DM umgewandelt, das in Inhaberaktien, die auf einen Nennwert von 100 DM lauten, aufgeteilt wurde.[1] In § 5 des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagen G.m.b.H. in private Hand wird der Bundesminister für wirtschaftlichen Besitz des Bundes ermächtigt, den Veräußerungskurs festzusetzen.[2] Die Schätzungen und Mutmaßungen über den Wert eines solchen Objektes gehen selbst in Fachkreisen außerordentlich auseinander.[3] Die Entwicklung des Börsenkurses der

1) Vgl. § 4 der Satzung der Volkswagenwerk A.G. in Wolfsburg. Abgedruckt in: WOISCHNIK, B. (Hrsg.): A.a.O., S.57.
2) Vgl. § 5 des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk G.m.b.H. in private Hand vom 21. Juli 1960. Verkündet im Bundesgesetzblatt Teil I Nr.39 vom 27. Juli 1960, S.586.
3) Vgl. HIRCHE, Kurt: Das Experiment ... A.a.O., S.117-119; dgl. BRAUER, Karl (Hrsg.): Die Bundeskonzerne, Schriftenreihe d. Bundes der Steuerzahler, Heft 10, S. 164; und REUTER, Franz: Volkswagenwerk und Volksaktie. In: Der Volkswirt, 12.Jg., Nr.5 vom 1.2.1958, S.175.

Volkswagenaktie hat jedoch gezeigt, daß der angesetzte Veräußerungskurs von 350 v.H. sehr vorsichtig gewählt war. Da es nicht beabsichtigt war, bei der Kursfestsetzung eventuelle Entwicklungen des Börsenkurses in die Berechnung mit einzubeziehen, und die Privatisierungsmethode der Volksaktie aus sozialen und psychologischen Gründen eine sehr vorsichtige Kursfixierung bedingt, ist ein etwas zu geringer Ausgabekurs den Zielen dieser Privatisierungsmethode förderlicher als ein etwas zu hoher, der unter Umständen der Zielsetzung einer breiten Eigentumsstreuung besonders in Bevölkerungskreisen, die mit der Anlageform der Aktie das erste Mal konfrontiert werden, beträchtlichen Schaden zufügen kann.

Im Folgenden wird auf die spezifischen Merkmale und Besonderheiten, die bei der Privatisierung des VW-Werkes Verwendung gefunden haben, einzugehen sein. Dabei wird das Gewicht auf die Punkte gelegt werden, die für die nachfolgende Diskussion der ordnungs- und eigentumspolitischen Probleme dieser Privatisierung von Bedeutung sein können.[1)]

1. § 6 des Privatisierungsgesetzes beschränkt die Zeichnung des einzelnen Erwerbers auf höchstens 5 Anteile. Unter bestimmten Voraussetzungen wird dem Käufer ein Nachlaß auf den Kaufpreis gewährt.

Dieser Nachlaß beträgt 20 v.H., wenn das steuerpflichtige Jahreseinkommen des Käufers 1959 nicht höher als 6 000 DM war (bei Ehegatten das gemeinsame Jahreseinkommen nicht höher als 12 000 DM).

Der Nachlaß beträgt 10 v.H. bei einem Höchsteinkommen von 8 000 DM (16 000 DM).

Nach § 7 können Belegschaftsangehörige die doppelte Anzahl Aktien zeichnen und werden bevorzugt berücksichtigt.

Erst wenn der so abgegrenzte Käuferkreis nicht alle Aktien zeichnet, können nach § 8 auch Interessenten mit höherem Einkommen bis zu 10 Anteile zeichnen.

---

1) Vgl. Gesetz über die Überführung .... A.a.O., S.586.

2. Nach § 10 verfällt der Kaufpreisnachlaß bzw. ist nachträglich einzuzahlen, wenn die Anteile innerhalb von 2 Jahren wieder veräußert werden.
3. Nach § 2 ist der Stimmenanteil eines Aktionärs auf den zehntausendsten Teil des Grundkapitals beschränkt. Besitzt er mehr Aktien, so kann er das aus diesen folgende Stimmrecht nicht ausüben.
4. § 3 bestimmt, daß die vertretungsweise Ausübung des Stimmrechtes nur im fremden Namen und auf Grund einer Vollmacht erfolgen kann. Für diesen Fall ist in § 3 (5) das Stimmrecht auf den fünfzigsten Teil des Grundkapitals beschränkt. Diese Beschränkung gilt nicht für die Aktien der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Niedersachsen, die je 20 v.H. des Grundkapitals der Volkswagen A.G. erhalten haben.[1)]

Seiner Größe und seinem Anteil an der deutschen Automobilproduktion entsprechend, stellt das Volkswagenwerk einen beträchtlichen ökonomischen Machtfaktor dar. Die Gefahr, daß bei einer Privatisierung große Konkurrenzgesellschaften einen Einfluß auf das Unternehmen zu gewinnen suchen, ist gerade in Branchen oligopolistischer Struktur, wie der deutschen Automobilbranche, besonders groß. Die Privatisierungsmethode der Volksaktienausgabe mit allen Sicherungsmöglichkeiten, die mit dieser Methode verbunden sind, bietet noch am ehesten die Gewähr, daß ein solcher Einfluß von vornherein unmöglich gemacht wird. Ordnungspolitische Gesichtspunkte hätten unter Umständen dafür gesprochen, die Aufteilung und getrennte Privatisierung der Teile eines so großen Unternehmens zu versuchen. Das war aber im Falle der Privatisierung des VW-Werkes unmöglich. Einmal sind alle Teilwerke eng mit dem Zweck der Unternehmung verknüpft, wesentliche branchenfremde Beteiligungen

1) Vgl. § 2 des Vertrages über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk G.m.b.H. und über die Einrichtung einer "Stiftung Volkswagenwerk". Anlage zum Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk G.m.b.H. vom 9. Mai 1960, a.a.O., S.302.

sind der VW-G.m.b.H. nicht angegliedert, eine Aufteilung hätte der organischen Struktur des Werkes großen Schaden zugefügt. Zum anderen bedingt die Automobilbranche große Unternehmenseinheiten, wenn die Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens gesichert sein soll. Das aber wiederum ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine Privatisierung durch die Volksaktienmethode. Auch die beträchtliche Größe des Unternehmens verbessert die Erfolgsaussichten dieser Privatisierungsmethode sowohl aus institutionellen, als auch aus rein quantitativen und psychologischen Erwägungen. Den Sicherheitsanforderungen, die an ein Unternehmen gestellt werden müssen, das durch Ausgabe von Volksaktien privatisiert wird, kann ein grosses, auf gesunder Kapitalbasis stehendes Unternehmen sicher am besten gerecht werden.

Bei der Diskussion der Preussag-Privatisierung wurde die vielseitige Struktur des Unternehmens als ein für die Sicherheit der Kapitalanlage besonders günstiges Moment dargestellt. Das VW-Werk dagegen ist hinsichtlich des Zweckes der Unternehmung und seiner Produktstruktur einseitig auf dem Sektor der Automobilindustrie engagiert. Die Entwicklung dieser Branche und auch ihre langfristig-zukünftigen Entwicklungs- und Absatzchancen lassen jedoch diese einseitige Strukturierung nicht als negativ zu bewertendes Moment hinsichtlich der Sicherheitsforderung erscheinen. Die Sicherheit der kurz- und mittelfristigen Stabilität dieser Branche ist dagegen nicht ohne Bedenken zu bejahen. Von der Seite konjunktureller Störungen können gerade in dieser Branche einige Beeinträchtigungen der Stabilität angenommen werden. Zwar werden auch vielseitig strukturierte Unternehmen unter generellen konjunkturellen Schwächen zu leiden haben, aber die Abschwächungen werden auf den verschiedenen Sektoren ein verschiedenes Gewicht haben. Eine einseitige Strukturierung erhöht demnach an sich schon die Gefahren. Erschwerend kommt hinzu, daß dem Sektor der Automobilproduktion in konjunktureller Hinsicht - wie die Erfahrungen

in den USA zeigen - in reifen Volkswirtschaften eine gewisse Leitbedeutung zukommt. Die Schwankungen dieses Sektors weisen gegenüber der allgemeinen Entwicklung meist überproportionale Abweichungen auf. Es soll damit nicht gesagt werden, daß dieses Moment eine Privatisierung des VW-Werkes in der Form der Volksaktienausgabe außerordentlich bedenklich erscheinen läßt. Die Verpflichtung der Regierung, die Stabilität der Konjunktur mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu wahren, wird jedoch durch diese Bedenken unterstrichen, denn gerade die Bevölkerungskreise, die der Aktie als Anlageform noch fremd gegenüberstehen, könnten durch allzu große Schwankungen des Wertes der Papiere abgeschreckt werden, auch aus eigener Initiative weitere Ersparnisse auf diese Art anzulegen. Das Ziel der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum legt der wirtschaftspolitischen Führung die Verpflichtung auf, entweder die Anteile so zu gestalten, daß das Anlagerisiko minimiert wird, oder aber, wenn das, wie beim VW-Werk, nicht möglich sein sollte, auf andere Weise zu verhindern, daß die Erreichung des Endzieles der breiten Eigentumsstreuung durch große Wertschwankungen oder Kursverluste der Papiere, die diese Anlageform populär machen sollen, gefährdet wird.

Dem ordnungspolitischen Moment der Verhinderung von Konzentrationsentwicklungen ist bei der Privatisierung des VW-Werkes besondere Aufmerksamkeit gewidmet worden.

Dem einzelnen Aktionär werden, da jede Aktie eine Stimme gewährt, nur höchstens 600 Stimmen zugebilligt. Auch Hirche sieht eine derart weitgehende Stimmrechtsbeschränkung als einen starken Wall gegen die Konzentration von Verfügungsmacht an. Er sieht allerdings eine Gefahr in der Möglichkeit, daß finanzkräftige Interessenten Aktien aufkaufen, um Stimmen stillzulegen, und um auf diesem Wege mit dem Zehntausendstel, mit dem sie stimmen können, größeres Gewicht zu erlangen.[1)]

---

1) Vgl. HIRCHE, Kurt: Das Experiment ... A.a.O., S.134.

Diese Möglichkeit scheint jedoch aus mehreren Gründen nicht sehr realitätsnah zu sein. Einmal würde es bei der Größe des VW-Grundkapitals eines außerordentlich großen Kapitalaufwandes bedürfen, um das Gewicht der geringen Stimmenzahl von 600 Stimmen bedeutend zu erhöhen. Zum anderen ist die Einflußnahme mit einem so geringen Stimmenanteil schon deswegen sehr schwer, weil das Vertretungsstimmrecht auf 2 v.H. des Grundkapitals beschränkt ist. Eine einzelne Bank könnte demnach schon, selbst wenn sie verhältnismäßig wenige Kleinaktionäre vertritt, der Beherrschung durch einen Interessenten, der nur über 600 Stimmen verfügt, ein wirksames Gegengewicht entgegensetzen. Es scheint deswegen außerordentlich zweifelhaft, ob ein Interessent bei so unsicheren Einflußnahmechancen sehr viel Kapital in Beteiligungen an einem Unternehmen anzulegen bereit ist.

Den Konzentrationsgefahren, die durch den Einfluß einzelner Aktionäre entstehen könnten, scheint durch diese radikale Stimmrechtbeschränkung demnach wirksam begegnet worden zu sein.

Mit der Beschränkung des Vertretungsstimmrechtes auf 2 v.H. wollte man den Einfluß der Großbanken beschränken. Es ist sehr fraglich, ob das auf diesem Wege gelingt, oder ob dieses Problem nicht einer generellen Neuregelung bedarf. Selbst wenn sehr viele Kleinaktionäre auf einer Hauptversammlung erscheinen, werden sie dennoch nur über einen relativ geringen Stimmenanteil verfügen. Bei einer Gesellschaft, deren Anteile unter ca. 1,5 Millionen Aktionäre verteilt sind, wird nur ein ganz geringer Teil der Aktionäre zur Hauptversammlung erscheinen können. Die weitaus meisten werden sich durch Banken vertreten lassen, so daß ein Stimmenanteil von 2 v.H. einer Bank schon mehr Stimmen ausmachen kann, als die Stimmen aller erschienenen Aktionäre zusammen.

Zunächst haben jedoch noch der Bund und das Land Niedersachsen, die zusammen über 40 v.H. der Anteile ohne Stimm-

rechtsbeschränkung verfügen, den entscheidenden Einfluß auf das VW-Werk. Wenn diese Anteile aber verkauft werden, wird auch die Beschränkung des Vertretungsstimmrechtes auf 2 v.H. die Banken nicht hindern können, den entscheidenden Einfluß auf das Unternehmen auszuüben.

Diese Stimmrechtsbeschränkung für die Banken hat noch einen weiteren Nachteil. Vor allem die Großbanken verfügen in ihren Depots über mehr als 2 v.H. der Anteile an dem VW-Werk. Auf diese Weise können viele Stimmen nicht vertreten werden. Grussendorf bemerkt dazu: "Mit dieser Bestimmung, mit der man die Großbanken treffen wollte, trifft man tatsächlich die Volksaktionäre."[1] Viele Volksaktionäre haben ihre Aktien bei Großbanken deponiert und sind in den meisten Fällen nicht in der Lage, an den Hauptversammlungen teilzunehmen. Das Weisungsrecht an die Banken als vertretungsberechtigte Institutionen gibt ihnen die Möglichkeit, trotzdem von ihrer Verfügungsmacht, die aus dem Eigentum an der Volksaktie folgt, Gebrauch zu machen. Die Stimmrechtsbeschränkung der Banken bewirkt jedoch, daß einem Teil ihrer Depotkunden trotz des geäußerten Willens, die Verfügungsmacht auszuüben, das Recht verloren geht. Da die Banken weisungsgebunden sind, besteht für sie sogar noch die Möglichkeit, nur die Aktionäre auf der Hauptversammlung zu vertreten, deren Weisungen ihren eigenen Zielen am angemessensten sind.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, daß auch eine Beschränkung des Vertretungsstimmrechtes noch keine geeignete Methode ist, die Einflußnahme der Banken bedeutend einzuschränken. Das Problem scheint demnach in der Institution des Depotstimmrechtes und der sich daraus ergebenden Konzentration der Verfügungsmacht an sich zu liegen. Diese Frage kann jedoch im Rahmen der Arbeit nicht weiter verfolgt werden.

1) GRUSSENDORF, Werner: A.a.O., S.40; vgl. auch: Volksaktionäre draußen vor der Tür. In: der Volkswirt, 15.Jg., Heft 25 vom 4.4.1961, s.1160

Vom Gesichtspunkt der Eigentumsstreuung war die Privatisierung des VW-Werkes ein Erfolg. Hinsichtlich der Zahl der Aktionäre steht die Volkswagenwerk A.G. mit ca. 1,5 Millionen Aktionären hinter der American Telephone and Telegraph Company (1,9 Mill. Aktionäre) auf der Welt an zweiter Stelle.[1] Der Preis für eine Aktie in Höhe von 350 DM war zunächst von vielen Seiten als zu hoch für einen Erwerb der Anteile durch Bezieher mittlerer und kleinerer Einkommen angesehen worden. Die Überzeichnung der Anteile um fast den doppelten Betrag bewies das Gegenteil. Hierdurch zeigte sich aber zugleich auch das rege Interesse des sparenden Publikums an dieser Anlageform, obwohl die Erwartung von Gewinnen durch Kursteigerungen eine nicht geringe Rolle gespielt haben dürfte. Ein Teil der Zeichner spekulierte auch bei der Privatisierung des Volkswagenwerkes angesichts der Kursentwicklung der Preussag-Aktie wieder auf ein Quasi-Geschenk des Staates für ein Engagement in dieser Anlageform. Die Kursentwicklung gab diesen Anlegern recht. Es ist sehr fraglich, ob derartig spekulative Kursentwicklungen von Volksaktien dem Gedanken des Aktiensparens dienlich sein können, und ob das Ziel der Erweiterung der Depots durch Kauf von Aktien anderer Gesellschaften auf diese Weise sehr gefördert wird. Wenn der Staat - wie beim VW-Werk - einen so großen Teil der Aktien noch in eigener Hand behält, sollte es möglich sein, solche Entwicklungen zu verhindern und die verbleibenden Aktien zu einer zielkonformen Kurspflege zu verwenden. Wenn sich bis zum Jahresende 1961, als der Kurs der VW-Aktie schon wieder beträchtlich gesunken war, noch immer ca. 80% der Aktien in Händen der Ersterwerber befanden, so spricht dieser Tatbestand für ein solides Anlagedenken der Zeichner.[2] Die Kursentwicklung war allerdings gewissermaßen eine Bestrafung dieses an und für sich von der wirtschaftspolitischen Führung beabsichtigten Verhaltens der Aktionäre.[3]

1) Vgl. Volkswagenwerk A.G. (Hrsg.): Mitteilungen ... A.a.O.,S.6
2) Vgl. HALBACH, Günter: A.a.O., S.13.
3) Der Höchstkurs des ersten Jahres der Börsenentwicklung der VW-Aktie(1961) betrug 1080, während der Kurs im Laufe des Jahres 1962 bis zu einem Tiefstand von 423 absank. Der Kursausschlag der VW-Aktie war damit weit stärker als die abwärts gerichtete Bewegung des allgemeinen Kursindexes. Dieser Umstand spricht für die Wirksamkeit spekulativer Momente.

Den sozialen Komponenten des Zieles der Eigentumsstreuung wurde bei der Privatisierung des VW-Werkes mehr Rechnung getragen als bei der Preussag-Privatisierung. Durch die Staffelung der Rabattsätze nach der Einkommenshöhe wurde den Einkommensunterschieden innerhalb der Höchstgrenze Rechnung getragen. Diese Möglichkeit war bei der Preussag-Privatisierung durch Festsetzung des alle Zeichner begünstigenden Sozialkurses nicht wahrgenommen worden. Allerdings ist auch die Kategorisierung der Einkommensbezieher im Falle der VW-Privatisierung verhältnismäßig grob. Eine weitere Unterteilung würde jedoch mit allzugroßen institutionellen Schwierigkeiten, besonders die Kontrolle betreffenden, verbunden sein, so daß hier die optimale Lösung nicht in einer weiteren Differenzierung zu liegen scheint, und man sich mit einer solchen Unterteilung begnügen müssen wird. Dem sehr heterogenen und unbestimmten Ziel einer sozial gerechten Verteilung liegt die Lösung bei der VW-Privatisierung zweifellos ein Stück näher als die im Falle der Preussag-Privatisierung verwendete.

Bei der Aufgliederung der Erwerberkategorien zeigt sich bei der VW-Privatisierung ein ähnliches Bild wie im Falle der Preussag:[1)]

Aktionärsgruppen (ohne VW-Belegschaft)	Anteil in v.H.
Angestellte	30,3
Arbeiter	7,5
Beamte	7,2
Selbständige Kaufleute und Gewerbetreibende	5,6
Selbständige Land- und Forstwirte	1,1
Freiberuflich Tätige, Studenten, Schüler, Lehrlinge	10,4
Pensionäre, Rentner	14,3
Hausfrauen, soweit nicht als Berufstätige in eine der anderen Gruppen einzuordnen	23,6
	100,0

1) Zahlen entnommen aus: WOISCHNIK, B.(Hrsg.): A.a.O., S.55.

Von den ca. 65 000 Belegschaftsangehörigen beteiligten sich 63 484 an der Zeichnung und zeichneten 30 097 900 DM. Auf den einzelnen Werksangehörigen entfielen damit im Durchschnitt 5 Aktien, da für Belegschaftsangehörige die Höchstzeichnungsgrenze bei 10 Aktien lag. Der Anteil der Arbeiter (Lohnempfänger) lag hier bei 87,4 v.H. [1)]

Der Anteil der Arbeiter lag bei der VW-Privatisierung mit 7,5 v.H. (durch die Belegschaftsangehörigen erhöht sich dieser Anteil noch etwas) höher als bei der Preussag-Privatisierung (ca. 5%). Dieser Umstand deutet darauf hin, daß auch in Arbeiterkreisen ein Interesse an der Anlageform der Aktie geweckt werden kann. Bei der VW-Privatisierung ist der Anteil der Hausfrauen mit 23,6 v.H. wieder verhältnismäßig hoch. Auch hier wird sich darunter wieder ein Teil befinden, der Käufe für Dritte getätigt hat.[2)] Der Anteil der Angestellten ist noch größer geworden (30,3 v.H. gegenüber ca. 29 v.H.), so daß der Schluß gezogen werden kann, daß diese Erwerbstätigkeitskategorie, so heterogen sie im einzelnen sein mag, einer Anlage von Sparkapital in der Form der Aktie zunächst noch am aufgeschlossensten gegenübersteht, und daß das Ziel der breiten Streuung von Eigentum dieser Form bei der Kategorie der Angestellten am ehesten zu erreichen sein wird. Der einer reifen Volkswirtschaft immanente Trend der Kategorienverschiebung zwischen Arbeitern und Angestellten zugunsten der letzteren spricht dafür, daß mit dieser Verschiebung langsam auch die Entwicklung einhergehen wird, daß ein immer größerer Anteil der Bevölkerung dem Gedanken der Kapitalanlage in Produktionsmittelkapital aufgeschlossener gegenüberstehen wird, so daß die Bemühungen um das wirtschafts- und sozialpolitische Ziel der breiten Streuung an derartigem Eigentum auch durch diese Entwicklung eine Unterstützung erfahren.

---

1) Zahlen entnommen aus: WOISCHNIK, B. (Hrsg.): A.a.O., S.55.
2) Diese Vermutung wird auch von Hirche geäußert: Vgl. HIRCHE, Kurt: Das Experiment. A.a.O., S.156.

c. Der Verkauf weiterer Bundesbeteiligungen

Seit dem Jahre 1951 sind durch den Bund eine Vielzahl von Unternehmen und Beteiligungen veräußert worden. Die Angaben über die Anzahl der verkauften Objekte schwanken stark. In einer Fragestunde des Bundestages, die sich auch mit dem wirtschaftlichen Besitz des Bundes beschäftigte, gab Bundesschatzminister Lindrath im Jahre 1959 die Anzahl der durch den Bund veräußerten Beteiligungen mit 33 an. Und zwar handele es sich dabei um 8 Gesellschaften und Beteiligungen, die sich unmittelbar, und um 25 Gesellschaften und Beteiligungen, die sich mittelbar im Besitz des Bundes befunden hätten.[1] Hirche zählt in seiner Aufstellung 7 unmittelbare und ebenfalls 25 mittelbare Unternehmen und Beteiligungen auf.[2] Die bei weitem vollständigsten Angaben dürften einer Aufstellung des Bundesschatzministeriums zu entnehmen sein.[3]

Nach dieser Aufstellung wurden in den Jahren 1951 bis 1961 17 unmittelbare Besitzungen veräußert. Die Anzahl der verkauften Unternehmen und Beteiligungen des Bundes, die sich in dessen mittelbarem Besitz befanden, wird mit 79 angegeben. Darunter befinden sich 6 Objekte der Ufa-Film G.m.b.H. und 20 Objekte der Universum Film A.G. Die mittelbaren Bundesbeteiligungen wurden aus folgenden Bereichen veräußert:

1. Aus dem Konzern der Salzgitter A.G. 6 Beteiligungen.
2. Aus dem Konzern der Vereinigten Elektrizitäts- und Bergwerks A.G. 9 Beteiligungen (einschließlich der Preussag).
3. Aus dem Konzern der Vereinigten Industrieunternehmungen A.G. 7 Beteiligungen.
4. Aus dem Bereich der Industrieverwaltungsgesellschaft m.b.H. 4 Beteiligungen (einschließlich der VTG).
5. Aus dem Bereich der A.G. für Binnenschiffahrt 7 Beteiligungen.

---

1) WOISCHNIK, B.(Hrsg.): A.a.O., S.15.
2) Vgl. HIRCHE, Kurt: Die Komödie ... A.a.O., S.107.
3) Vgl. Bundesschatzministerium (Hrsg.): Verzeichnis der privatisierten unmittelbaren und mittelbaren Bundesbeteiligungen (im folgenden zitiert als "Verzeichnis")

6. Aus dem Bereich der Bank der Deutschen Luftfahrt A.G. i.L. 11 Beteiligungen.
7. Von den Beteiligungen der Deutschen Werke Kiel A.G. wurden 4 veräußert.
8. Außerdem wurden 6 sonstige mittelbare Bundesbeteiligungen veräußert.[1)]

Diese Aufstellung des Bundesschatzministeriums ist als ein Verzeichnis der privatisierten unmittelbaren und mittelbaren Bundesbeteiligungen bezeichnet; einige der Veräußerungen können jedoch keinesfalls als Privatisierung bezeichnet werden, denn die Käufer der Objekte waren Länder, Kommunen oder kommunale Zweckverbände, also selbst bei weitester Auslegung dieses Begriffes keine privaten Wirtschaftssubjekte. Bei solchen Veräußerungen handelt es sich jedoch überwiegend um Objekte des Verkehrs- und Versorgungssektors, also nicht um erwerbswirtschaftliche Unternehmen. Für derartige Veräußerungen mögen hier einige Beispiele angeführt werden:

Im Jahre 1958 veräußerte der Bund seine Beteiligungen in Höhe von 4,5 v.H. an der Energie-Versorgung Schwaben A.G., Stuttgart.[2)] Dieses Unternehmen, dessen Tätigkeit auf den Bereich der Elektrizitätswirtschaft beschränkt ist, stellt mit einem Grundkapital von 150 Mill. DM ein bedeutendes Objekt dar. Großaktionäre sind das Land Baden-Württemberg, Zweckverbände von Kommunen und einzelne Kommunen des Tätigkeitsgebietes.[3)]

Im Jahre 1959 veräußerte der Bund 51 v.H. der Anteile an der Süddeutschen Ferngas A.G., Stuttgart,[4)] ebenfalls einem reinen Versorgungsunternehmen. Aktionäre dieser Gesellschaft sind nur Kommunen und kommunale Zweckverbände.[5)]

Im Jahre 1955 wurden 18.v.H. der Anteile an der Kur-A.G.

---

1) Angaben entnommen aus: Verzeichnis. A.a.O., S.1-10.
2) Vgl. Verzeichnis. A.a.O., S.4.
3) Vgl. Handbuch der Deutschen Aktiengesellschaften. 1961/62, 62. Aufl., Bd.4, S.3384 (im folgenden zitiert als "Handbuch").
4) Vgl. Verzeichnis. A.a.O., S.2.
5) Vgl. Handbuch.A.a.O., Bd.7, S.6396.

Bad Homburg veräußert.[1] Die Gesellschaft ist mit einem Grundkapital von 400 000 DM ausgestattet, betreibt Hotels und Pensionen und unterhält die Kuranlagen der Stadt. Eine eindeutige Kategorisierung ist schwer, dennoch kann das Unternehmen zumindest teilweise dem Bereich der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen zugerechnet werden. Einzige Aktionäre sind die Stadt Homburg und die Stadt Frankfurt a.M.[2]

Im Jahre 1956 wurden 12,63 v.H. der Anteile an der Saline Lüneburg und Chemische Fabrik A.G. veräußert.[3] Als Unternehmen der chemischen Grundstoffindustrie, das überwiegend mit der Herstellung von Salzen verschiedenster Art befaßt ist, kann dieses Unternehmen durchaus als in die Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen gehörig angesehen werden. Mit einem Grundkapital von 1,5 Mill. DM und einem Umsatz von 7,7 Mill. DM (1960) wird ihm einige Bedeutung in seiner Branche zukommen. Großaktionäre sind die Stadt Lüneburg und die Niedersachsen G.m.b.H., Hannover, die Holdinggesellschaft der landeseigenen Beteiligungen des Landes Niedersachsen.[4]

Diese Beispiele zeigen, daß es sich nicht bei allen Verkäufen des Bundes um Privatisierungen handelt. Der Bund beschränkt sich bei seinen Veräußerungen an Kommunen auch nicht nur auf Veräußerungen von Beteiligungen an Unternehmen des Verkehrs- und Versorgungssektors, sondern auch Beteiligungen an erwerbswirtschaftlichen Unternehmen wurden auf diese Weise abgegeben. Allerdings sind diese Fälle von geringer Bedeutung, wenn man die Gesamtzahl der veräußerten Unternehmen betrachtet. Es handelt sich wenigstens in den oben aufgeführten Fällen nur um Minderheitsbeteiligungen, die bei der Privatwirtschaft ohnehin kaum auf Interesse gestoßen wären. Diese Veräußerungen dienten somit vorwiegend der Bereinigung und Klärung unübersichtlicher Verhältnisse oder auf der Seite des Bundes außerdem dem Ziel des Verkaufs von Beteiligungen, deren Hal-

---

1) Vgl. Verzeichnis. A.a.O., S.1.
2) Vgl. Handbuch, Bd.4, S.3595
3) Vgl. Verzeichnis. A.a.O., S.3.
4) Vgl. Handbuch. A.a.O., Bd.4, S.3384.

ten nicht zum Aufgabenbereich der obersten Gebietskörperschaft zu rechnen ist.

Eine Behandlung jedes seit 1951 vom Bund privatisierten bzw. verkauften Objektes ist im Rahmen dieses Teiles der Arbeit nicht durchführbar. Einmal erscheint eine derartige Analyse nicht notwendig, da eine Antwort auf die Fragen, ob ordnungs- oder eigentumspolitische Zielsetzungen mit Hilfe der Privatisierung dieser Objekte durch den Bund angestrebt wurden, auch schon dann möglich sein wird, wenn einige wichtige Privatisierungsobjekte näher betrachtet werden. Zum anderen würde eine alle Objekte umfassende Analyse daran scheitern, daß die für diese Probleme außerordentlich wichtige Frage nach den Erwerbern vieler Privatisierungsobjekte nicht zu beantworten wäre. Das Bundesschatzministerium erteilt zu diesem Punkt keine Auskunft, und Informationen - besonders über die in der Rechtsform der G.m.b.H. veräußerten Unternehmen - sind wegen der Publizitätsvorschriften von Unternehmen dieser Rechtsform kaum erhältlich.

Als ganze Komplexe sind zunächst die Ufi- und Ufa-Gesellschaften, die vom Bund nach einer Reorganisation dieses ehemals reichseigenen Filmvermögens privatisiert worden sind, auszuklammern. Aus politisch-propagandistischen Gründen war dieses Filmvermögen nach 1933 vom Reich einheitlich zusammengefaßt worden.[1)] Politische Gründe waren auch der Hauptanlaß für eine Privatisierung dieser Gesellschaften, die durch das Gesetz zur Abwicklung und Entflechtung des ehemali-

---

1) Vgl. Bundesschatzministerium (Hrsg.): Der Bund als Unternehmer. Bericht über die Entwicklung des vom Bundesschatzministeriums verwalteten industriellen Bundesvermögens in der Zeit vom 1. April 1960 bis 31. März 1961, S.18.

gen reichseigenen Filmvermögens vorgeschrieben wurde.[1] Ein Einsatz dieses Vermögens für eigentumspolitische Zielsetzungen konnte zudem wegen der besonderen Schwierigkeiten gerade dieser Branche nicht erwartet werden. Es wäre auch kaum sehr sinnvoll gewesen, die im Teil B IV 1 aufgezeigten ordnungspolitischen Zielsetzungen gerade mit Hilfe der Unternehmungen dieser Branche anzustreben, denn gerade in der von einer Strukturkrise bedrohten Filmbranche werden Konzentrationbewegungen und Anschlüsse an kapitalkräftige Unternehmen als wirksame Mittel zur Aufrechterhaltung und Rationalisierung der Produktion angesehen, es sei denn, politische Gründe waren die überwiegenden Motive für konzentrationshemmende Verkaufsvorschriften.

Aus den übrigen Bereichen der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit des Bundes werden nun einige Unternehmen, die vom Bund privatisiert wurden, ausgewählt und hinsichtlich einiger Kriterien zur Beantwortung der Frage analysiert, ob der Bund mit Hilfe dieser Objekte ordnungspolitische Zielsetzungen verfolgt hat, bzw. ob bei der Privatisierung ein ordnungspolitisches Konzept zu Grunde gelegen hat. Da die Beteiligungen überwiegend an einzelne Erwerber veräußert wurden, kann das Ziel eines eigentumspolitischen Einsatzes dieser Objekte von vornherein aus der Diskussion ausgeschlossen werden.

Aus dem Konzern der Vereinigten Elektrizitäts- und Bergwerke A.G. wurden 1951 eine 15prozentige Beteiligung an der

---

1) Vgl. Gesetz zur Abwicklung und Entflechtung des ehemaligen reichseigenen Filmvermögens vom 5. Juni 1953. In: Bundesgesetzblatt, Jg.1953, Teil I, S.276 ff; aus politischen und auch ordnungspolitischen Gründen wurde die Privatisierung in diesem Gesetz an gewisse Bedingungen geknüpft, die eine Konzentration verhindern und politische Einflußnahmen ausschließen sollten, z.B. das Veräußerungsverbot an Gebietskörperschaften und Parteien (§ 9) und die quantitativen Erwerbsbeschränkungen, nach denen ein Erwerber höchstens ein Filmatelier oder drei Lichtspieltheater erwerben durfte (§ 1o). Zur Absicherung wurden diese Beschränkungen auch auf den Fall eines Wiederverkaufs ausgedehnt (§ 12).

Gewerkschaft Erdölraffinerie Emsland und 1957 51 v.H. der Emscher-Lippe-Bergbau A.G. veräußert.[1)]

1. Die Gewerkschaft Erdölraffinerie Emsland ist überwiegend mit der Verarbeitung von Rohöl befaßt. Gesellschafter sind heute zwei Großunternehmen der gleichen bzw. einer verwandten Branche. Die Wintershall A.G. besitzt 65 v.H. der Anteile. Dieses gewichtige Unternehmen (Kap. 154 Mill. DM) ist in der chemischen Industrie und ebenfalls in der Erdölwirtschaft tätig. Weitere 35 v.H. der Anteile befinden sich bei der Gewerkschaft Elwerath, an der aber wiederum die Wintershall A.G. zu 42 v.H. beteiligt ist.[2)]

2. Die Emscher-Lippe-Bergbau A.G., deren Grundkapital 30 Mill. DM beträgt, und die Fettkohle, Koks und Kohlenwertstoffe erzeugt, wurde zu 51 v.H. an die Phönix Rheinrohr A.G., eines der bedeutendsten privaten Unternehmen der Stahl- und Grundstoffindustrie, verkauft. Die Restbeteiligung von 49 v.H. befindet sich bei der bundeseigenen Hibernia A.G.[3)]

3. Aus dem Bereich der A.G. für Binnenschiffahrt wurden 1959 an die Westfälische Transport A.G. 59,9 v.H. der Anteile an der Emder Verkehrs A.G. verkauft.[4)] Das Kapital der Emder Verkehrs A.G. beträgt 1,0 Mill. DM. Das Unternehmen befaßt sich mit Schiffs- und Landtransportgeschäften, mit Lagerungs- und Speditionsgeschäften.[5)] Weitere Großaktionäre sind die Hamburg-Amerika-Linie (25,1 v.H.) und die Hugo Stinnes Beteiligungs- und Finanzierungs A.G. (15 v.H.). Die Erwerberin der Bundesanteile, die Westfälische Transport A.G., ist ein großes Unternehmen der gleichen Branche (Kap. 15 Mill. DM), deren Anteile sich in Händen der großen Unternehmen der Schwerindustrie im rheinisch-westfälischen Raum befinden.[6)]

---

1) Vgl. Verzeichnis. A.a.O., S.3 und 4.
2) Vgl. Handbuch. A.a.O.,Bd.2, S.1864.
3) Vgl. ebenda, Bd.4, S.3215
4) Vgl. Verzeichnis. A.a.O., S.6.
5) Vgl. Handbuch. A.a.O., Bd.5, S.4497.
6) Vgl. Berliner Commerzbank (Hrsg.): Wer gehört zu Wem? Mutter- und Tochtergesellschaften von A bis Z., S.375.

Aus dem Bereich der Bank der Deutschen Luftfahrt A.G. i.L. wurden 1956 75 v.H. der Anteile der Continentale Metall A.G., Bad Homburg, und 51,8 v.H. der Anteile der Rheinmetall-Borsig A.G., Berlin, (nebst 12 Beteiligungsgesellschaften) privatisiert.[1)]

4. Durch den Verkauf von 75 v.H. der Anteile der Continentalen Metall A.G. wurde das Unternehmen eine 100prozentige Tochtergesellschaft der Vereinigten Deutschen Metallwerke A.G. Die Continentale Metall, die inzwischen in eine G.m.b.H. umgewandelt worden ist, hat ein Grundkapital von 5,0 Mill. DM. Sie ist in der gleichen Branche tätig wie die Muttergesellschaft, die mit einem Kapital von 88,115 Mill. DM ausgestattet und das bedeutendste Unternehmen Deutschlands auf dem Gebiet der NE-Metallhalbzeugproduktion ist.[2)] An der Vereinigten Deutschen Metallwerke A.G. sind wiederum die Metallgesellschaft A.G., Frankfurt a.M., und die Allianz Versicherungs A.G. wesentlich beteiligt.[3)]

5. Die Firma der Rheinmetall-Borsig A.G., Berlin, ist inzwischen in Rheinmetall Berlin A.G. umgewandelt worden; da die Mehrheit der Anteile an diesem Unternehmen bei der Röchlingschen Eisen- und Stahlwerke G.m.b.H. liegt, die sich zu 100 v.H. im Familienbesitz befindet,[4)] steht zu vermuten, daß die Röchlingschen Eisen- und Stahlwerke der Käufer gewesen sind, der 1956 vom Bund 51,8 v.H. der Anteile erworben hat. Die Rheinmetall Berlin A.G. ist eine reine Holdinggesellschaft, deren Tochterunternehmen überwiegend in der Metallindustrie und im Maschinenbau, also in der gleichen bzw. nachgeordneten Branche wie die Röchlingschen Eisen- und Stahlwerke auch, tätig sind.[5)] Die Beteiligung des Bundes an der Rheinmetall A.G. (Kap. 25 Mill. DM) stellte ein nicht unbedeutendes Privatisierungsobjekt dar.

---

1) Vgl. Verzeichnis: A.a.O., S.6.
2) Vgl. Handbuch: A.a.O., Bd.7, S.6895.
3) Vgl. Berliner Commerzbank (Hrsg.): A.a.O., S.356.
4) Vgl. Berliner Commerzbank (Hrsg.): A.a.O., S.294 und S.299.
5) Vgl. Handbuch: A.a.O., Bd.5, S.4851.

Von der Beteiligung der Deutschen Werke A.G., Kiel, veräußerte der Bund im Jahre 1953 31 v.H. der Anteile der M. Achgelis Söhne A.G., Bremen, und die Tilly Strumpffabrik G.m.b.H., Kiel, zu 100 v.H.[1)]

6. Die Gesellschaft M. Achgelis Söhne A.G. ist eine Maschinenfabrik und Eisengießerei mit einem Kapital von 0,225 Mill. DM. 93 v.H. der Anteile - die Gesellschaft ist inzwischen in eine G.m.b.H. umgewandelt worden - befinden sich bei der Atlas Werke A.G., die ebenfalls in der Maschinenindustrie, im Schiffbau und in der technischen Schiffsausrüstung tätig ist. Die M. Achgelis Söhne G.m.b.H. ist dann zur Organtochter der Atlas Werke A.G., Kiel, geworden. 89 v.H. der Anteile der Atlas Werke A.G. besitzt die Hugo Stinnes Industrie- und Handels-G.m.b.H., Bremen-Mülheim/Ruhr.[2)3)]

7. Die Tilly Strumpffabrik in Kiel, deren Gesellschaftskapital 1,8 Mill. DM beträgt, wurde zu 100 v.H. an die Elbeo-Werke G.m.b.H. verkauft.[4)] Die Elbeo-Werke sind eines der bedeutendsten Unternehmen der Strumpfindustrie und gehören somit der gleichen Branche an wie die Tilly Strumpffabrik G.m.b.H.

8. Im Jahre 1952 veräußerte der Bund die Kontinentale Öl Transport A.G., Berlin, ebenfalls eine mittelbare Bundesbeteiligung zu 100 v.H.[5)] Dieses Unternehmen betreibt die Vermietung von Eisenbahnwaggons für Flüssigkeitstransporte verschiedenster Art. Obwohl also eine Kategorisierung dieses Objektes als Unternehmen des Verkehrssektors möglich wäre, soll es dennoch wegen seines ausschließlich erwerbswirtschaftlichen Charakters zur Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen gerechnet werden. Käufer waren die Eisenbahnverkehrsmittel A.G., Düsseldorf (Kap. 25 Mill.DM), die 74 v.H. der Anteile erwarb, und die Allgemeine Transportmittel A.G., Düsseldorf, die die restlichen 26 v.H. erwarb. Die erwerbenden Unternehmen gehören beide der gleichen Branche wie das privatisierte Unternehmen an.[6)]

---

1) Vgl. Verzeichnis: A.a.O., S.9 und S.10.
2) Vgl. Handbuch: A.a.O., Bd.5, S.4870.
3) Vgl. Berliner Commerzbank (Hrsg.): A.a.O., S.334.
4) Vgl. HIRCHE, Kurt: Die Komödie ... A.a.O., S.108.
5) Vgl. Verzeichnis: A.a.O., S.10.
6) Vgl. Handbuch: A.a.O., Bd.1, S.63.

9. Im Jahre 1959 wurden die Metallwerke Unterweser A.G., Nordenham, eine unmittelbare Bundesbeteiligung, verkauft. Der Bund veräußerte 97,8 v.H. der Anteile dieses Unternehmens der Metallerzeugung[1], das ein Grundkapital von 5,0 Mill. DM ausweist, an die Preussag, die zur Zeit 99,54 v.H. der Anteile in ihrem Besitz hat. Das Unternehmen wurde inzwischen durch einen Beschluß der Hauptversammlung in eine G.m.b.H. umgewandelt.[2] Da die Teil-Privatisierung der Preussag (vgl. Abschnitt D I 2a) im gleichen Jahre vollzogen wurde, diente somit die Einbringung der Metallwerke Unterweser A.G. in den Preussagkomplex mittelbar dem Ziel der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum, das als die Hauptzielsetzung der Preussag-Privatisierung angesehen werden kann.

Die Analyse dieser Privatisierungsobjekte erstreckte sich im wesentlichen nur auf die Merkmale des Tätigkeitsgebietes der Unternehmung, die Gegenstand der Privatisierung war, und auf die Größe und das Tätigkeitsgebiet der erwerbenden privatwirtschaftlichen Unternehmung. Dieses sind jedoch die entscheidendsten Faktoren (vgl. Teil B IV 1) für eine Beurteilung der Privatisierung unter ordnungspolitischem Aspekt. Es hat sich gezeigt, daß alle hier diskutierten Privatisierungsobjekte an Unternehmen der gleichen Branche veräußert wurden. Bei diesem Tatbestand mag es sich bis zu einem gewissen Grade um einen Zufall handeln, denn die Objekte wurden nicht ausgewählt, um diesen Tatbestand zu beweisen, sondern weil es sich einerseits um bedeutende Privatisierungsobjekte handelt, und weil andererseits die ihnen gemeinsame Rechtsform der Aktiengesellschaft eine Angabe der Erwerber möglich machte. Es mag durchaus sein, daß sich bei der großen Anzahl der hier nicht diskutierten Privatisierungen einige Objekte befinden, die nicht an Unternehmen der gleichen Branche veräußert wurden, daß also die horizontale Konzentration nicht direkt gefördert wurde. Der Tatbestand der Konzentrationsförderung, der bei den hier diskutier-

1) Vgl. Verzeichnis: A.a.O., S.2.
2) Vgl. Handbuch: A.a.O., Bd.2, S.1127.

ten Unternehmen offensichtlich ist, wird jedoch andererseits noch bei einer Anzahl weiterer Privatisierungen zu beobachten sein, so daß zumindest bei globaler Betrachtung der Schluß zulässig erscheint, der Bund habe bei den Privatisierungen auf die aktive ordnungspolitische Zielsetzung des Einsatzes dieser Objekte zur Schaffung unabhängiger Unternehmen - soweit es sich nicht um Minderheitsbeteiligungen handelt - verzichtet. Aber auch die ordnungspolitische Zielsetzung der Vermeidung einer Konzentrationsförderung besonders horizontaler Konzentrationen wurde vernachlässigt.

Nur das allgemeine ordnungspolitische Ziel der Befreiung des Staates von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, von Unternehmen also, die nicht in seinen Aufgabenbereich fallen, scheint demnach Gegenstand und Hauptzielsetzung der Privatisierungspolitik gewesen zu sein. Die große Anzahl der privatisierten Objekte zeigt, daß dieses Ziel mit einiger Energie verfolgt wurde. Ein Verkauf der Privatisierungsobjekte vorwiegend an private Unternehmen der gleichen Branche war sicher geeignet, die Veräußerung der Beteiligungen beträchtlich zu erleichtern.

3. Das Vermögen des Bundes an Unternehmen und deren Eignung für eine Privatisierung

a. Der Konzern der Vereinigten Elektrizitäts- und Bergwerke A.G.

Aus den Ausführungen am Anfang dieses Abschnittes D I 2a über die Preussag-Privatisierung wurde schon ersichtlich, daß die am 8. März 1929 vom preußischen Staat gegründete Veba in der Hauptsache der Zusammenfassung und einheitlichen Verwaltung der Elektrizitäts-, Berg- und Hüttenwerke des Landes Preus-

sen dienen sollte. Als Zweck des Konzerns wurde weiterhin auch der Erwerb und die Beteiligung an ähnlichen oder anderen Unternehmen angesehen.

Am 1. August 1951 übernahm der Bund auf Grund des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermögens und der preußischen Beteiligungen[1] die Verwaltung auch der Veba, da diese sich bis zum Jahre 1945 im Eigentum des Landes Preußen befunden hatte.
Mit der Übernahme war die Möglichkeit gegeben, daß der Bund diese Unternehmen auch für die Ziele seiner Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik einsetzte, also sie z.B. auch einer Politik der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum oder anderen Zielen einer Privatisierungspolitik dienstbar machte.

Abgesehen davon, daß die Veba durch die bereits vollzogene Teilprivatisierung der Preussag gegenüber ihrer ursprünglichen Struktur erheblich verändert worden ist, scheint eine Diskussion der Privatisierung des Gesamtkomplexes der Veba, wie er heute besteht, aus mehreren Gründen wenig sinnvoll.

Einmal waren die Gründe, die zur Bildung dieser Dachorganisation für das Preußische Wirtschaftsvermögen geführt haben, weniger wirtschaftlicher als organisatorisch-politischer und verwaltungstechnischer Art. Unter den für die Privatisierung maßgebenden Aspekten scheint es weder notwendig noch wünschenswert, ein solches Gebilde für die wirtschaftliche Grundstruktur eines Privatisierungskomplexes zu verwenden. Zum anderen, und dieses Argument ist mit dem vorgenannten eng verknüpft, stellt der Veba-Konzern keine betriebswirtschaftlich oder produktionstechnisch in sich geschlossene Einheit dar.[2] Wenn also das Privatisierungsproblem beim Veba-Konzern auf den Gesamtkomplex bezogen wird,[3] so werden diese Argumente übersehen.

---

1) Vgl. § 6 (1) des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermögens und der preußischen Beteiligungen vom 21. Juli 1951. In: Bundesgesetzblatt 1951, Teil I, Nr.35, S.468.
2) Vgl. BRÄUER, Karl (Hrsg.): A.a.O., S.103.
3) So z.B. in: Wirtschaftspolitische Aufgaben der öffentlichen Hand. In: Industriekurier. 8.Jg., Nr.78 vom 19.5.1955.

Die Lösung der mit der Privatisierung der Veba verbundenen Fragen scheint demnach nur dann Aussicht auf Erfolg zu haben, wenn die drei großen Tochtergesellschaften (Preussag; Preussische Elektrizitäts A.G., Preussenelektra; Bergwerksgesellschaft Hibernia A.G., Hibernia) dieser Nur-Verwaltungsgesellschaft einzeln in Bezug auf die mit der Privatisierung zusammenhängenden Fragen untersucht werden.

Als grundlegende Voraussetzung für eine Privatisierungsfähigkeit wird in dieser Arbeit die vollständige oder überwiegende Zugehörigkeit eines Unternehmens oder Unternehmenszusammenschlusses zur Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen angesehen. Um hierüber zu einem Urteil zu gelangen, ist es notwendig, die wesentlichen Strukturelemente der Veba-Töchter näher zu betrachten.

Die Beurteilung der Preussag bildet in diesem Rahmen keinerlei Schwierigkeit. Von dieser ursprünglich 100 %igen Veba-Tochter ist inzwischen 77,61 v.H. des Grundkapitals durch Ausgabe von Volksaktien privatisiert worden. Die restlichen 22,39 v.H. befinden sich noch bei der Veba. Bei der Diskussion der Preussagprivatisierung wurden der erwerbswirtschaftliche Grundcharakter des Unternehmens und demnach auch seine grundsätzliche Privatisierbarkeit bejaht. Einer Privatisierung dieser Restbeteiligung der Veba würden demnach keine Schwierigkeiten entgegenstehen,[1] zumal eine entscheidende Einflußnahme des Bundes auf die Preussag mit Hilfe dieses Kapitalteiles durch die Lösung des Stimmrechtsproblems nicht mehr möglich ist. Da der bisher privatisierte Teil der Preussaganteile mit Hilfe der Volksaktienmethode privatisiert worden ist, wird es sinnvoll sein, auch den sich noch bei der Veba befindlichen Anteil durch diese Methode zu privatisieren. Einmal wird dadurch die Struktur der Preussag als Volksaktiengesellschaft

1) Eine Privatisierung dieses bei der Veba verbliebenen Teiles ist schon bei der Privatisierung des ersten Teiles ins Auge gefaßt worden. Vgl. WOISCHNIK, B.(Hrsg.): S.23.

gewahrt und gefestigt, zum anderen sind die Preussag-Aktien jetzt schon in breiten Schichten als gute Kapitalanlage bekannt, und der Verwendung der Restbeteiligung zu eigentumspolitischen Zielsetzungen stünden weniger Schwierigkeiten entgegen. Eventuell sollte man versuchen, Bevölkerungskreise, die noch keine Preussag-Aktien erworben haben, für die Zeichnung zu gewinnen, um den Gesamterfolg dieser Privatisierungsaktion noch zu vergrößern.

Der nächste Gegenstand der Diskussion der Möglichkeiten und Probleme einer Privatisierung sei das zweite große Tochterunternehmen der Veba, die Preussenelektra. An dem Grundkapital der Preussenelektra, das am Ende des Geschäftsjahres 1958/59 156,6 Mill. DM betrug, ist die Veba mit 83,6 v.H. beteiligt. Der verbleibende Rest befindet sich im Eigentum des Landes Hessen, bei der Elektrizitäts A.G. Mitteldeutschland, Kassel, bei der Stadt Frankfurt a.M. und bei verschiedenen anderen Stadt- und Landgemeinden.[1)]

Im Gegensatz zu seiner bergbauwirtschaftlichen Tätigkeit entschloß sich der preussische Staat erst verhältnismäßig spät, eine eigene Elektrizitätswirtschaft zu betreiben. Aber mangelnde privatwirtschaftliche Initiative bei der energiemäßigen Versorgung weiter Teile des Landes, vorwiegend im relativ dünn besiedelten Norddeutschland, zwangen das Land Preussen zur Gründung und zum Betrieb mehrerer großer Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Solche Unternehmen entstanden im Laufe der Zeit in den verschiedenen Landesgebieten, und im Jahre 1927 wurden diese Unternehmen in der Preussenelektra zusammengefaßt und damit unter eine einheitliche Leitung gebracht.[2)]

Durch die Teilung Deutschlands wurden wesentliche Objekte der Preussenelektra dem Einfluß der Gesellschaft entzogen bzw. enteignet. Der Sitz des Unternehmens wurde 1947 von Berlin

---

1) Vgl. SCHNETTLER, Albert: A.a.O., S.319.
2) Vgl. Die Entwicklung der Preussenelektra und ihre Bedeutung in der Deutschen Elektrizitätswirtschaft. In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3, 1956, S.28/29.

nach Hannover, dem Zentrum seines heutigen Haupttätigkeitsgebietes, verlegt. Nach umfangreichen Wiederaufbau- und Erweiterungsinvestitionen ist die Preussenelektra heute das zweitgrößte Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik.

Um zu einem Urteil hinsichtlich des Problems der Privatisierbarkeit der Preussenelektra zu gelangen, wird es notwendig, die Struktur des Unternehmens näher zu betrachten, sowie die Frage zu entscheiden, ob es sich bei der Preussenelektra um ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen im Sinne der im Abschnitt B I 1 getroffenen Abgrenzung handelt.

Eine Betrachtung der Struktur der Preussenelektra an Hand ihrer Umsatzzahlen gibt zu Bedenken Anlaß sowohl hinsichtlich einer Privatisierung generell als auch hinsichtlich einer Verwendung der bei dem Umfang des Objektes naheliegenden eigentumsstreuenden Privatisierungsmethoden.

Der Umsatz der Preussenelektra und ihrer Beteiligungen von 50 v.H. und mehr:[1)]

Produktkategorie	1959	
	in Mill. DM	in v.H.
Strom	639,8	84,0
Rohbraunkohle	14,5	1,9
Braunkohlenbriketts	23,6	3,1
Schwefelwerkserzeugnisse	16,2	2,1
Straßenbahn- und Kraftverkehrsbetriebe	43,9	5,8
Sonstige	23,7	3,1
	761,7	100,0

Diese Übersicht zeigt, daß die Preussenelektra hinsichtlich ihrer Produktionsstruktur ganz überwiegend, nämlich zu 84,0 v.H., auf dem Sektor der Elektrizitätserzeugung und -verteil-

1) Zahlen entnommen aus: Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ... A.a.O., S.89.

lung tätig ist. Durch ihr Engagement auf dem Verkehrssektor erhöht sich der Anteil der Tätigkeit auf dem Sektor der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe auf fast 90 v.H. Auch die übrigen Branchen, besonders die Tätigkeit auf dem Gebiet der Brennstofferzeugung, hängen eng mit dem energiewirtschaftlichen Charakter des Gesamtunternehmens zusammen. Dadurch ist die Preussenelektra als eine geschlossene Einheit sowohl vom produktionstechnischen Standpunkt als auch vom Gesichtspunkt der Kategorisierung wirtschaftlicher Tätigkeit anzusehen. Ihre Einordnung in die Kategorie 1 kann demnach als eindeutig begründet angesehen werden.

Mit dieser Zuordnung ist festgestellt, daß es sich bei der Preussenelektra nicht um ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen handelt, daß eine grundsätzliche Privatisierungsfähigkeit dieses Komplexes demnach auch nicht gegeben ist. Die einseitige Struktur und die Möglichkeit und eventuelle Notwendigkeit der instrumentellen Verwendung des Unternehmens lassen es auch von dieser Seite her für eine Privatisierung in der Form der Klein- oder Volksaktienausgabe ungeeignet erscheinen.

Auch eine Privatisierung einzelner Unternehmen oder Beteiligungen scheint im Hinblick auf die geschlossene Gesamtstruktur des Konzerns nicht ratsam. Wenn man vom erwerbswirtschaftlichen Grundcharakter solcher Teilbetriebe ausgeht, würden nur die bergbauwirtschaftlichen Unternehmen in Frage kommen. Diese wären aber wegen ihrer Größe, ihrer einseitigen Struktur und der wirtschaftlichen Gesamtsituation dieser Branche für eine Privatisierung über die Ausgabe von Volksaktien ungeeignet. Eine Privatisierung durch andere Methoden würde aus denselben Gründen auf Schwierigkeiten stoßen. Als Ergebnis kann demnach festgehalten werden, daß die Preussenelektra sowohl als ganzer Komplex als auch hinsichtlich einzelner Teilbereiche kein geeignetes Objekt für eine Privatisierung mit eigentums- oder ordnungspolitischer Zielsetzung abgibt.

Die dritte Tochtergesellschaft der Veba, die nun im Zusammenhang mit den Problemen einer Privatisierbarkeit diskutiert und unter den verschiedenen in dieser Arbeit herausgestellten Gesichtspunkten analysiert werden soll, ist die Bergwerksgesellschaft Hibernia A.G., Herne, deren Grundkapital von 350 Mill. DM sich zu 100 v.H. bei der Veba befindet.

Die Gesellschaft ist eines der ältesten Bergwerksunternehmen. Sie wurde im Jahre 1873 gegründet, und im Jahre 1917 übernahm der preußische Staat 99 v.H. der Anteile, um das Unternehmen für seine wirtschaftspolitischen Zielsetzungen - speziell auf dem Kohlensektor - einzusetzen. Später wurde das Unternehmen dann als Tochtergesellschaft in die Veba eingebracht.

Die ursprünglich nur auf die Kohlenförderung und -verarbeitung ausgerichtete Struktur der Hibernia hat sich im Laufe der Zeit aus sowohl technischen wie auch wirtschaftlichen Gründen beträchtlich gewandelt. Zwar liegt auch heute noch einiges Gewicht auf dem kohlenbergbaulichen Sektor, die Struktur des Gesamtunternehmens ist jedoch sehr viel breiter und differenzierter geworden; verwandte und durch die technische und wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund getretene Wirtschaftszweige und Branchen industrieller Erzeugung wurden angegliedert, bzw. die Tätigkeit der Hibernia wurde auf derartige Gebiete durch Umstrukturierung von Unternehmen und Beteiligungserwerb ausgedehnt.

Den aufschlußreichsten Überblick über die Struktur der Hibernia und ihrer Tochtergesellschaften gibt wiederum eine Aufstellung der aus der **Betriebsleistung** stammenden Umsätze:[1)]

---

1) Zahlen entnommen aus: Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ... A.a.O., S.70.

Produktkategorie	1959	
	in Mill. DM	in v.H.
Kohlen, Koks, Briketts	518,2	30,5
Chemische Erzeugnisse einschl. Rohölverarbeitung	577,3	34,0
Energie (Strom, Dampf, Druckluft)	92,4	5,5
Verkehr	120,6	7,1
Handel	375,4	22,1
Sonstige	13,8	0,8
	1 697,7	100,0

In den Zahlen sind konzerninterne Umsätze von 108,8 Mill. DM enthalten.

Die Entscheidung über eine grundsätzliche Privatisierungsfähigkeit des Hibernia-Konzerns wirft zunächst die Frage danach auf, ob der Konzern als erwerbswirtschaftliches Unternehmen klassifiziert werden kann. Dabei soll versucht werden, diese Entscheidung für den gesamten Hibernia-Konzern als geschlossene Einheit zu treffen, um die Möglichkeit einer Privatisierung des Objektes als Einheit nicht auszuschalten.

Die branchenmäßige Aufgliederung der Umsatzzahlen der Hibernia zeigt, daß das Haupttätigkeitsgebiet des Konzerns auf dem Sektor der Erzeugung und Verarbeitung industrieller Grundstoffe gesehen werden kann. Neben der Tätigkeit auf dem Kohlensektor kann auch der ganz überwiegende Teil des Umsatzes auf dem Sektor der chemischen Erzeugnisse zur Grundstoffindustrie gezählt werden, denn die Scholven Chemie A.G. (100 prozentige Tochter der Hibernia) und die Chemischen Werke Hüls A.G. (Beteiligung 25 v.H.) sind überwiegend mit der Herstellung industrieller Grund- und Rohstoffe befaßt. Auch die Tätigkeit auf dem Sektor des Handels, wozu auch Lagergeschäfte gerechnet werden müssen, hat durchaus erwerbswirtschaftlichen Charakter, zumal sie mit der übrigen Tätigkeit der Gesellschaft durch Handel und Lagerung konzerneigner Erzeugnisse eng verknüpft ist.

Zweifel hinsichtlich ihrer Einordnung als erwerbswirtschaftliche Betätigungen können demnach nur die Branchen Verkehr und Energieerzeugung aufkommen lassen. Aber die Umsätze auf diesen Sektoren sind im Verhältnis zum Gesamtumsatz sehr gering, so daß die erwerbswirtschaftliche Grundstruktur des Konzerns deswegen kaum beeinträchtigt würde. Außerdem dient die Energieerzeugung vorwiegend der Eigenbedarfsdeckung, und die Tätigkeit auf dem Verkehrssektor ist fast ausschließlich auf den Betrieb von Binnenschiffahrtsunternehmen beschränkt, die wiederum dem Eigenbedarf des Konzerns an Transportleistung dienen; zudem ist der Sektor der Binnenschiffahrt überwiegend privatwirtschaftlich orientiert, so daß bei einer Privatisierung kein Bereich betroffen würde, auf dem originäre verkehrswirtschaftliche Interessen des Staates liegen.

Diese Ausführungen haben gezeigt, daß die Hibernia auch als ganzer Konzern ohne Einschränkungen als erwerbswirtschaftliches Unternehmen angesehen werden muß. Die Struktur des Konzerns sowohl in branchenmäßiger Hinsicht als auch hinsichtlich der angegliederten Unternehmungen des Verkehrs- und Versorgungssektors zeigt ein Unternehmen, das als einheitliches Ganzes anzusehen ist.

Da das Ziel der Eigentumsstreuung bei einer Privatisierung von Bundesunternehmen als zunächst bedeutendstes Ziel berücksichtigt werden sollte, spräche dieser Tatbestand dafür, die Hibernia als ganze Einheit durch Ausgabe von Volks- oder Kleinaktien zu privatisieren. Zudem sprechen die Höhe der konzerninternen Umsätze und die wohlabgerundete Struktur des Konzerns dafür, daß bei einer Privatisierung durch Verkauf einzelner Unternehmen wirtschaftliche Werte zerstört würden; abgesehen davon, daß möglicherweise nur die wertvollsten Beteiligungen leicht verkäuflich wären, andere Teile des Konzerns aber nur unter ihrem Wert oder gar nicht zu veräußern wären. Auch wären die ordnungspolitischen Schwierigkeiten bei anderen Methoden der Privatisierung, besonders im Hinblick auf die Größe vieler Einzelobjekte, beträchtlich.

Wenn aus den oben genannten Gründen eine Privatisierung der Hibernia als ganze Einheit die erfolgversprechendste Methode zu sein scheint, so sind jedoch wegen der eigentumspolitischen Zielsetzung und ihres sozialpolitischen Gehaltes ausserdem noch einige weitere Punkte zu beachten.

Wie im Teil C dargestellt wurde, sind an ein Privatisierungsobjekt, das mit Hilfe eigentumsstreuender Methoden privatisiert werden soll, gewisse Anforderungen hinsichtlich der Größe des Objektes zu richten. Diesen Anforderungen kann der Hibernia-Konzern durchaus gerecht werden. Der innere Wert des Konzerns dürfte beträchtlich über der Höhe des Grundkapitals, das 350 Mill. DM beträgt, anzusetzen sein. Bräuer glaubte, den Wert des Konzerns schon 1957 auf ca. 850 Mill. DM beziffern zu können, wobei er den Wert der Eigenanlagen mit 550 Mill. und den der Beteiligungen mit 300 Mill. annahm.[1] Selbst wenn man diese Zahlen als richtungsweisende Größen ansieht, bestehen hinsichtlich der Unterbringung der Anteile in breiten Schichten der Bevölkerung, wie das Beispiel der VW-Privatisierung zeigt, kaum Schwierigkeiten. Allerdings müßte eine Privatisierung der Hibernia durch die eigentumsstreuenden Methoden publizitätsmäßig gut vorbereitet werden, denn die Hibernia ist in breiten Schichten der Bevölkerung sehr viel weniger bekannt als das Volkswagenwerk.

Eine weitere Forderung ist an das Privatisierungsobjekt bei Verwendung eigentumsstreuender Privatisierungsmethoden dahingehend zu richten, daß die Sicherheit und Solidität der Kapitalanlage in einem solchen Falle besonders groß sein muß. Auch dieser Forderung kann die Hibernia gerecht werden. Das zeigt sich schon darin, daß der Wiederaufbau des Unternehmens und seine Erweiterung nach dem Kriege ganz überwiegend eigenfinanziert wurde.[2] Auch die Ausführungen Bräuers zu der

1) Vgl. BRÄUER, Karl (Hrsg.): A.a.O., S.102.
2) Vgl. OEFTERING, H.M.: Die Entwicklung der großen industriellen Bundesgesellschaften. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1956, Heft 3, S.26.

Bilanz der Hibernia zum 31.12.1955 vermitteln den Eindruck eines außerordentlich gesunden und kapitalkräftigen Unternehmens.[1] Die breite Produktionsstruktur des Konzerns läßt auch die zukünftigen Aussichten günstig erscheinen. Lediglich die Betätigung auf dem Kohlensektor könnte zu Bedenken Anlaß geben. Aber einerseits macht der Umsatz in dieser Branche nur noch knapp ein Drittel des Gesamtumsatzes aus, und andererseits scheint sich auch hinsichtlich der Kohle eine Umstrukturierung innerhalb des Konzerns zu vollziehen. Der Umsatzanteil der Kohle ging allein in den Jahren 1958 (36,3 v.H.) auf 1959 (30,5 v.H.) um 5,8 v.H. zurück, wogegen sich der Umsatzanteil des Chemiesektors, einer sehr zukunftsreichen Branche, um 5,0 v.H. erhöhte.

Diese Ausführungen zeigen, daß der Hibernia-Konzern für eine Privatisierung mit dem Ziele der Eigentumsstreuung ein außerordentlich günstiges Objekt darstellt, das auch wegen seiner Größe einige quantitative Erfolge verspricht.

Die Darstellung der Privatisierungsproblematik durch die Diskussion der Möglichkeiten bei den drei Tochtergesellschaften der Veba hat gezeigt, daß eine Privatisierung der Veba als ganze Einheit aus vielen Gründen sehr bedenklich, wenn überhaupt möglich,ist. Die Preussagbeteiligung ist ohnehin nur noch ein Residuum, und eine Privatisierung der Preussenelektra mußte aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt werden. Lediglich der Hibernia-Konzern ist als ein günstiges Objekt für die Verfolgung eigentumspolitischer Zielsetzungen anzusehen. Sowohl die institutionellen als auch die wirtschaftlichen Unterschiede bei den drei Tochtergesellschaften lassen also ihre gesonderte Behandlung hinsichtlich der Privatisierungsprobleme notwendig erscheinen.

---

1) Vgl. BRÄUER, Karl(Hrsg.): A.a.O., S.101.

b. Die Vereinigten Industrie-Unternehmungen A.G. (Viag)

Der zweite große Vermögenskomplex des Bundes ist in der Viag zusammengeschlossen. Diese Aktiengesellschaft, deren Kapital sich zu 100 v.H. in der Hand des Bundes befindet, ist eine reine Holdinggesellschaft, die im Jahre 1923 als Dachgesellschaft für die reichseigenen Industrieunternehmungen gegründet worden ist. Um zu einem Urteil darüber zu gelangen, ob die Viag als erwerbswirtschaftliches Unternehmen angesehen werden kann, und ob und inwieweit bei diesem Konzern eine Privatisierungsfähigkeit gegeben ist, ist es notwendig, zunächst einmal die Struktur des Konzerns und die Arten der in ihm zusammengeschlossenen Unternehmungen näher zu betrachten.

In der offiziellen Veröffentlichung des Bundes über seine Unternehmungen wird die Viag als "ein organischer Verbund stromerzeugender und stromverbrauchender Unternehmen"[1] charakterisiert. Diese Formulierung zeigt, daß in dem Konzern zwei verschiedene Kategorien von Unternehmen zusammengefaßt sind, die aber andererseits auch in einem gewissen Zusammenhang gesehen werden müssen.

Im folgenden wird ein Überblick über die bedeutendsten Unternehmungen und Beteiligungen der Viag gegeben.
Die Unternehmungen und Beteiligungen der Viag in der elektrizitätswirtschaftlichen Branche:

1. Elektrowerke A.G. Berlin (Viag-Beteiligung 100 v.H.) Kap. 30 Mill. DM, reine Holdinggesellschaft, Eigenanlagen in den deutschen Ostgebieten.
   Beteiligungen: Braunschweigische Kohlenbergwerke, Helmstedt, Kap. 99 Mill. DM (49,7 v.H.), weitere 49,7 v.H. bei der Preussenelektra; Berliner Kraft- und Licht (Bewag) A.G., Berlin, Kap. 210 Mill. DM (8,75 v.H.).

---

1) Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ...: A.a.O., S.128.

2. Bayerische Wasserkraftwerke A.G., München, Kap. 30 Mill. DM (33,33 v.H.); weitere Eigentümer Land Bayern (33,33 v.H.) und Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke (33,33 v.H.)

3. Innwerke A.G., München-Töging, Kap. 90 Mill. DM (99,96 v. H.); Land Bayern 0,04 v.H.
   Beteiligung der Innwerke A.G. an der Österreichisch-Bayerischen Kraftwerke A.G., Kap. 40 Mill. DM (25 v.H.)

4. Bayernwerk A.G., München, Kap. 150 Mill. DM (40 v.H.); das Land Bayern besitzt 60 v.H.;
   die Bayernwerke verfügen über vier weitere Beteiligungen an kleineren Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft und ein Braunkohlenwerk, das eines ihrer Werke mit Brennmaterial versorgt.

Das übrige Vermögen der Viag besteht im wesentlichen aus Unternehmen und Beteiligungen in den Branchen der Metallindustrie und der Großchemie:

1. Die Vereinigten Aluminiumwerke A.G., Berlin-Bonn, Kap. 110 Mill. DM (99,96 v.H.). Diese A.G. verfügt über große eigene Werke und außerdem noch über Beteiligungen an vier kleineren Unternehmen der Metallindustrie. Der Anteil des Unternehmens an der Gesamterzeugung der Bundesrepublik an Hüttenaluminium betrug im Jahre 1959 72 v.H.[1] Die Gesellschaft erzeugt überwiegend Aluminium, aber auch Elektroden und gewinnt Tonerde.

2. Die Süddeutschen Kalkstickstoffwerke A.G., Trostberg (Obb.), Kap. 32 Mill. DM (70 v.H.). Weitere 30 v.H. des Kapitals befinden sich bei einem privaten Unternehmen der chemischen Industrie.
   Anteil der SKW am Kalkstickstoffabsatz der Bundesrepublik 1958/59 64,4 v.H. Anteil am Stickstoffdüngerabsatz 1958/59 11,1 v.H.[2]

---

1) Zahlen entnommen aus: Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ...: A.a.O., S.131.
2) Zahlen entnommen: Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ...: A.a.O., S.132.

Die Gesellschaft betreibt eigene Wasserkraftwerke, Kalksteinbrüche und Kalköfen, eine Karbidfabrik, Kalkstickstofferzeugung und Kunststofferzeugung

3. Die Ilseder Hütte A.G., Peine, Kap. 140,4 Mill. DM (25,15 v.H.). Die Ilseder Hütte ist an zwei Tochterunternehmen der Eisen- und Stahlerzeugung beteiligt. Die Gesellschaft fördert Erze, produziert Eisen, Stahl, Strom, Benzole, Thomasmehl u.s.w.[1)]

Diese Darstellung der bedeutendsten Viag-Beteiligungen zeigt, daß es nicht möglich ist, den Konzern in seiner derzeitigen Struktur in die Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen einzuordnen, denn die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, also Unternehmen der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft, haben innerhalb des Konzerns ein zu großes Gewicht, als daß auch nur eine überwiegend erwerbswirtschaftliche Orientierung angenommen werden kann. Die Annahme der überwiegenden Erwerbswirtschaftlichkeit könnte möglicherweise noch gemacht werden, wenn die elektrizitätswirtschaftlichen Unternehmen die von ihnen erzeugte Energie ausschließlich den stromverbrauchenden Unternehmen des Konzerns zur Verfügung stellten. Dann könnten die Elektrizitätsunternehmen gewissermaßen als Hilfswirtschaften der stromverbrauchenden Konzernteile angesehen werden. Dieser Tatbestand liegt jedoch nicht vor, denn der Energieverbrauch der Konzernunternehmungen an Elektroenergie beträgt nur ca. 30 v.H. der innerhalb des Konzerns erzeugten Strommenge, so daß ein sehr beträchtlicher Teil außerhalb des Konzerns abgesetzt wird und die Elektrizitätsunternehmen des Viag-Konzerns dadurch eine große versorgungswirtschaftliche Bedeutung erlangen.

Die einzige Möglichkeit, zu einer befriedigenden Lösung hinsichtlich der Privatisierungsprobleme zu gelangen, wäre demnach in einer Trennung dieser im Viag-Konzern vereinigten

---

1) Die Angaben über die verschiedenen Unternehmen wurden entnommen aus: Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ....:A.a.O., S.128-158; BRÄUER, Karl (Hrsg.): A.a.O., S.46-67.

verschiedenen Unternehmenskategorien zu sehen. Eine solche Trennung wäre auch aus ordnungspolitischen Erwägungen sinnvoll. Abgesehen davon, daß durch eine solche Aufgliederung die Bereiche staatlicher und privater Wirtschaftstätigkeit eine eindeutige Klärung erfahren, ist auch nicht einzusehen, warum die rein erwerbswirtschaftlich kategorisierbaren Unternehmen des Konzerns den Wettbewerbsvorteil einer konzerninternen Energieversorgung genießen, und nicht wie vergleichbare Unternehmen der Privatwirtschaft ihren Energiebedarf wenigstens zum großen Teil bei unabhängigen Erzeugern decken sollen.

Unter der Annahme, daß eine konsequente Ordnungspolitik durch eine Trennung der Unternehmungskomplexe die Voraussetzung für die Privatisierung des erwerbswirtschaftlichen Teiles der Viag-Unternehmungen schafft, können nun Überlegungen hinsichtlich der Probleme und Methoden einer solchen Privatisierung angestellt werden.

Zunächst soll eine Privatisierung mit eigentumspolitischen Zielen diskutiert werden. Hierbei ist es wiederum notwendig, Größe und Struktur des erwerbswirtschaftlichen Unternehmungskomplexes einer Analyse zu unterziehen. Bräuer errechnet auf der Grundlage der Zahlen von 1955 und 1956 für diesen Teil der Viag-Unternehmungen einen inneren Wert von ca. 300 Mill. DM.[1] Selbst wenn man annimmt, daß sich dieser Wert in den vergangenen Jahren nicht wesentlich verändert hat (vermutlich hat er sich jedoch noch erhöht), ist ein derart großes Objekt durchaus geeignet, wenn es durch die Methode der Klein- oder Volksaktie privatisiert wird, Erfolge hinsichtlich einer Eigenstumsstreuung zu zeitigen. Jedoch wäre auch in diesem Falle eine publizitätsmäßige Vorbereitung der Aktion Voraussetzung, um auch diesen Unternehmungskomplex in den Schichten, die zum Kauf der Anteile gewonnen werden sollen, bekanntzumachen.

Die eigentumspolitischen Privatisierungsmethoden richten jedoch außerdem an das Objekt hohe Anforderungen hinsichtlich

1) Vgl. BRÄUER, Karl (Hrsg.): A.a.O., S.67.

der Sicherheit der Kapitalanlage, wobei die Struktur und die Ertragskraft des Unternehmungskomplexes die entscheidende Rolle spielen.

Die Tätigkeit der Unternehmungen, sowohl in der Metallindustrie als auch in der Großchemie, verbürgt durch diese Aufteilung schon an sich eine gewisse Krisenfestigkeit. Zudem sind Großchemie und besonders die Aluminiumerzeugung, auf der das Hauptgewicht liegt, außerordentlich zukunftsreiche Sektoren. Für die strukturelle Sicherheit der Unternehmungen spricht zusätzlich die starke Wettbewerbsposition, besonders in der Aluminium- und Stickstofferzeugung, die in dem hohen Anteil an der betreffenden Produktion in der Bundesrepublik zum Ausdruck kommt. Die gute Ertragslage, besonders wiederum dieser Produktionszweige, ist der Veröffentlichung des Bundes über seine Unternehmen zu entnehmen.[1)]

Auch diese Tatbestände sprechen demnach dafür, diesen Unternehmungskomplex zur Verfolgung der eigentumspolitischen Zielsetzung einzusetzen. Eine Privatisierung mit Hilfe anderer Methoden liegt zwar auch im Bereich des Möglichen, die ordnungspolitischen Gefahren sind jedoch gerade in diesem Falle außerordentlich groß. Eine Übertragung von Staatsunternehmungen, die eine derart starke Wettbewerbsposition haben, an einzelne private Wirtschaftssubjekte oder Gruppen dürfte mit einer den Zielen der Marktwirtschaft dienenden Ordnungspolitik kaum zu vereinbaren sein.

Obwohl die wirtschaftlichen und institutionellen Schwierigkeiten, die mit der Aufteilung eines Großkonzerns wie der Viag verbunden sind, nicht übersehen werden dürfen, sollten andererseits diese Probleme im Interesse einer konsequenten Gestaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung gelöst werden können. Wenn das Konzept der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum an erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen verfolgt wird, dann bieten gerade die in dieser Hinsicht außerordentlich günstigen erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen des Viag-Konzerns die Möglichkeit der Verbreiterung des Angebotes an eigentumspolitisch wirksamen Anteilen.

1) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ....: A.a.O., S.147-154.

c. Die Salzgitter A.G.

Die Salzgitter A.G. umfaßt überwiegend Unternehmungen und Betriebe, die im Zuge des ersten Vierjahresplanes von der nationalsozialistischen Regierung als reichseigene Unternehmen zur Ausbeutung und Verarbeitung der Erzvorkommen, speziell der Salzgittererze, gegründet worden sind.

Diese Unternehmungen wurden 1941 zu einem einheitlichen Konzern zusammengefaßt.[1] Nach dem Kriege vollzogen sich in dem Konzern durch verschiedene Neu- und Umgründungen einige Veränderungen, die branchenmäßigen und wirtschaftlichen Grundlagen blieben jedoch bis auf wenige Ausnahmen erhalten. Die Salzgitter A.G. ist als Konzern-Dachgesellschaft eine reine Holdinggesellschaft, deren Anteile sich zu 100 v.H. in der Hand des Bundes befinden.

Eine Übersicht über den recht komplizierten Konzernaufbau verzeichnet ca. 50 Tochter-, Enkelgesellschaften und andere Beteiligungen.[2] Die Zwecke dieser Arbeit lassen es jedoch nicht notwendig erscheinen, diesen Konzernaufbau einer näheren Analyse zu unterziehen, denn die hier benötigten Beurteilungskriterien lassen sich leichter und übersichtlicher aus einer Umsatzaufgliederung des Konzerns gewinnen, da die im Vordergrund stehende Beurteilung der Frage nach dem erwerbswirtschaftlichen Charakter des Unternehmens vorwiegend von seinen Erzeugniskategorien und deren Gewicht innerhalb des Gesamtkomplexes abhängig gemacht werden muß.

Gesamtumsatz des Konzerns (ohne Kieler Howaldtwerke A.G.) nach Erzeugungsgruppen:[3]

---

1) Vgl. BRÄUER, Karl(Hrsg.): A.a.O., S.110 u. 111.
2) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ...: A.a.O., S.62 u. 63.
3) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ...: A.a.O., S.17.

Produktkategorie	Gesamtumsatz in Mill. DM	
	1957/58	1958/59
Bergbau und sonstige Rohstoffbetriebe	776,7	745,4
Eisen- und Stahlerzeugung	671,3	615,6
Maschinen- und Stahlbau	319,4	309,7
Handel und Verkehr	451,7	482,8
übrige Gesellschaften	79,6	65,8
	2 298,7	2 219,3

Dazu kommt der Umsatz der Kieler Howaldtwerke A.G., die seit 1959 mit 100 v.H. zum Salzgitterkonzern gehören; dieser betrug im Geschäftsjahr 1958/59 325,3 Mill. DM[1].

Vor einer methodologischen Behandlung einer eventuellen Privatisierung des Salzgitter-Konzerns ist zunächst wiederum das Problem der Erwerbswirtschaftlichkeit dieses Unternehmungskomplexes zu klären und zu entscheiden.

Die Gliederung des Konzernumsatzes nach Erzeugungsgruppen zeigt, daß das entscheidende Gewicht der Produktion nach wie vor auf den Gebieten des Bergbaus und der Erzeugung industrieller Roh- und Grundstoffe liegt. In einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung wie der der Bundesrepublik, in der das Übergewicht auch dieser Branchen im privatwirtschaftlichen Bereich liegt, ist eine derartige Struktur also noch kein Kriterium, das gegen die erwerbswirtschaftliche Grundstruktur des Konzerns sprechen würde. Aus der Umsatzgliederung wird weiter deutlich, daß durch eine Ausweitung der Tätigkeit auf nachgeordnete bzw. verwandte Branchen versucht wurde, das Tätigkeitsgebiet zu erweitern, und damit den Konzern elastischer und wirtschaftlicher zu gestalten. Die Bedeutung der eingegliederten Versorgungs- und Verkehrsunternehmen ist im Ver-

1) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ...: A.a.O., S.43.

hältnis zum Gesamtkomplex außerordentlich gering. Die Energieerzeugung dient vorwiegend dem Eigenbedarf der Konzernunternehmungen, und bei den Verkehrsunternehmungen handelt es sich um z.T. mit den Kommunen gemeinsam betriebene Nahverkehrsunternehmungen im Haupttätigkeitsgebiet des Konzerns, um den Transport der sehr großen Belegschaft von und zur Arbeitsstätte zu verbessern.

Diese Überlegungen hinsichtlich der Struktur des Salzgitterkonzerns würden demnach die Kategorisierung als erwerbswirtschaftliches Unternehmen zulässig erscheinen lassen. Auf der anderen Seite könnten aber Bedenken dahingehend geltend gemacht werden, daß dem Konzern zumindest in der ersten Aufbauperiode nach dem Krieg eine gewisse instrumentelle Bedeutung nicht abgesprochen werden kann. Der Verzicht auf einen Wiederaufbau der völlig zerstörten Anlagen, die zunächst noch keinerlei Rentabilität versprachen, hätte vermutlich zu schweren arbeitsmarktmäßigen Störungen in diesem noch als Zonenrandgebiet anzusehenden Teil des Landes Niedersachsen geführt. Durch den erfolgten Wiederaufbau und die der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung folgende außerordentlich günstige beschäftigungsmäßige Situation kann jedoch diese instrumentelle Aufgabe des Konzerns als erfüllt angesehen werden, so daß auch von dieser Seite her kaum noch Bedenken gegen eine Kategorisierung als überwiegend erwerbswirtschaftliches Unternehmen vorgebracht werden könnten.

Die Voraussetzungen für eine Privatisierung des Salzgitterkonzerns können demnach als grundsätzlich gegeben angesehen werden. Entsprechend der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Bedeutung der Zielsetzung sollen zunächst die eigentumspolitisch wirksamen Privatisierungsmethoden der Ausgabe von Volks- oder Kleinaktien diskutiert werden. Für diese Methode, die die Privatisierung des Konzerns als ganzer Einheit zum Gegenstand haben müßte, sprechen zunächst einige Gesichtspunkte. Es kann davon ausgegangen werden, daß es sich

bei dem Salzgitter-Konzern - das folgt aus seiner Produktionsstruktur - um einen sehr intensiv verflochtenen Gesamtkomplex handelt. Für diese Annahme spricht auch der hohe Anteil des konzerninternen Umsatzes am Gesamtumsatz. Dieser betrug im Geschäftsjahr 1958/59 27 v.H.[1] Auch die Größe des Objektes spricht für die Anwendung eigentumspolitisch wirksamer Privatisierungsmethoden. Die größenmäßige Bedeutung des Objektes ist aus seinen Umsatzzahlen erkennbar. Eine Schätzung des Gesamtwertes aber dürfte mit sehr großen Schwierigkeiten verbunden sein. Bräuer gibt zu, daß die Wertschätzung hinsichtlich der einzelnen Konzernunternehmungen fast aussichtslos ist.[2] Dennoch gibt er den Wert des Gesamtunternehmens mit 700 Mill. DM an.[3] Aber selbst wenn man annimmt, daß diese Schätzung an der oberen Grenze des möglichen Wertes liegt, so wird doch offensichtlich, daß eine Privatisierung des Konzerns eine Bedeutung für die eigentumspolitische Zielsetzung haben kann.

Als weitere Voraussetzung für die Eignung eines erwerbswirtschaftlichen Unternehmens für eigentumspolitisch wirksame Privatisierungsmethoden wurde jedoch auch ein hoher Sicherheitsgrad der Kapitalanlage, sowohl in unternehmensstruktureller Hinsicht als auch in ertragsmäßiger Hinsicht, angesehen.

Der strukturelle Gesichtspunkt läßt gegen eine derartige Privatisierung des Salzgitter-Konzerns gewisse Bedenken aufkommen. Der hohe Anteil des Kohlenbergbaus, einer Branche, die sich in einer außerordentlich kritischen Phase befindet, und deren Zukunftsaussichten nicht sehr günstig sind, kann aus dieser Sicht nur als nachteilig bezeichnet werden. Auch die Eisen- und Stahlproduktion ist ein vor allem konjunkturell sehr empfindlicher Sektor und ist daher nur wenig geeignet, die Stabilität einer Kapitalanlage günstig zu beeinflussen.

---

1) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz ...: A.a.O., S.17.
2) Vgl. BRÄUER, Karl (Hrsg.): A.a.O., S.112.
3) Vgl. DERS.: A.a.O., S.166.

Durch die Einbringung der Kieler Howaldtwerke in den Salzgitterkonzern wurde dessen Struktur, obwohl es sich um ein Unternehmen einer anderen Branche handelt, kaum stabilisiert, denn der Schiffbau ist einer der konjunkturell reagibelsten Sektoren. Die Ausdehnung der Tätigkeit auf andere Branchen (Maschinen- und Stahlbau) kann diese strukturellen Schwächen des Gesamtkomplexes noch nicht ausgleichen. Die Sektoren, bei denen Bedenken wegen ihrer strukturellen oder auch konjunkturellen Unsicherheit geltend gemacht wurden, haben noch immer das entscheidende Gewicht in dem Konzern.

Auch die Ertragslage der Unternehmung läßt Bedenken hinsichtlich ihrer Eignung zur Privatisierung durch eigentumspolitische Methoden aufkommen. Die Schwierigkeiten hängen aber nicht nur mit der notwendigen Finanzierung des Wiederaufbaus und Ausbaus der Unternehmung zusammen, sondern sind entscheidend auch darin zu suchen, daß bei der Gründung des Konzerns und der Entstehung seiner Unternehmungen ganz andere Motive als die privatwirtschaftliche Rentabilität im Vordergrund gestanden haben. Die nationalsozialistische Reichsregierung beabsichtigte, durch diese Gründungen die Rohstoffbasis des Reiches und damit seine Autarkieposition im Hinblick auf wehrwirtschaftliche Gesichtspunkte zu vergrößern. Die privatwirtschaftliche Rentabilität derartiger Unternehmungen wird unter diesen Gesichtspunkten besonders in einem autoritären System keine Rolle gespielt haben. Mit den durch diese Voraussetzungen geschaffenen Schwierigkeiten und den Folgen der weitgehenden Zerstörung und Demontage der Anlagen hat der Konzern noch heute zu kämpfen. Bis zum Jahre 1956 war noch niemals eine Dividende ausgeschüttet worden. Im Geschäftsjahr 1957/58 waren es dann 6 v.H.[1)]

Sowohl die strukturellen als auch die ertragswirtschaftlichen Aspekte sprechen demnach zur Zeit noch nicht für die

1) In den folgenden Jahren betrug die Dividende: 1958/59 - 5 v.H.; 1959/60 - 7 v.H.; 1960/61 - 7 v.H.

Eignung des Salzgitter-Konzerns zur Privatisierung unter Voranstellung eigentumspolitischer Zielsetzungen. Wenn es gelingen sollte, die branchenmäßige Gewichtung im Hinblick auf eine größere Stabilität und in Zusammenhang damit auch die Rentabilität des Konzerns zu verbessern, kann auch der Salzgitter-Konzern einmal ein geeignetes Objekt zur Verfolgung eigentumspolitischer Zielsetzungen abgeben; die notwendige Entwicklung ist jedoch ein zu langer Prozeß, um jetzt schon ein eindeutiges Urteil zuzulassen.

Eine Privatisierung des Objektes durch andere Methoden scheint nicht zuletzt wegen der Größe des Konzerns kaum möglich zu sein. Lediglich die unter C I 2 behandelte Methode der Privatisierung durch freien Verkauf der Aktien bietet gewisse Aussichten auf Erfolg. Ordnungspolitisch nachteilige Entwicklungen werden sich hierbei aber nicht vermeiden lassen.

Eine Privatisierung von Teilen des Konzerns liegt zwar im Bereich des Möglichen. Methoden der Eigentumsstreuung kommen aber dabei wegen der geringen Größe der Objekte nicht mehr in Frage. Bei derartigen Methoden würden auch nur die wirtschaftlich wertvollen und zukunftsreichen Unternehmungen ohne Komplikationen zu veräußern sein, während die Unternehmen strukturell und konjunkturell gefährdeter Branchen nur unter grossen Schwierigkeiten oder gar nicht zu privatisieren wären. Damit wäre dann das Ziel einer Umstrukturierung und einer wirtschaftlichen Gesundung des Konzerns aufgegeben, denn gerade die Unternehmen, von denen diese Gesundung ausgeht, und die die Grundlage dafür bilden, wären privatisiert worden.

Eine Lösung des Problems der Privatisierung des Salzgitter-Konzerns kann also nicht in einer Privatisierung der Teile gesucht werden. Die oben erwähnte geschlossene Struktur des Komplexes läßt den Weg der organischen Umstrukturierung und Stabilisierung mit dem allerdings noch fernliegenden Ziel einer eigentumspolitischen Verwendung des Gesamtobjektes als den geeignetesten Weg erscheinen.

d. Weitere Unternehmen bzw. Beteiligungen des Bundes

Es wurde schon im einleitenden Teil zu diesem Hauptteil darauf hingewiesen, daß kein vollständiger Katalog aller Unternehmen, die sich im Besitz des Bundes befinden, aufgestellt und abgehandelt werden soll. Aufgabe dieses Abschnittes ist es demnach auch nicht, den gesamten bisher nicht angesprochenen Teil der Unternehmen und Beteiligungen des Bundes zu behandeln, sondern es werden einige für die Thematik relevante und als eventuelle Privatisierungsobjekte bedeutsame Unternehmen und Beteiligungen herausgegriffen und in globaler Betrachtung hinsichtlich der Möglichkeit einer Privatisierung und der dabei auftretenden ordnungs- und eigentumspolitischen Probleme behandelt werden. Es geht dabei um folgende Unternehmungen und Beteiligungen:

1. Die Saarbergwerke A.G. (Grundkap. 265 Mill. DM), Beteiligung des Bundes 74 v.H.; das Saarland besitzt 26 v.H.; Gegenstand der Unternehmung ist ganz überwiegend die Gewinnung und Erzeugung fester Brennstoffe (Kohle, Koks u.s.w.).
2. Zwei Beteiligungen der Industrieverwaltungsgesellschaft m.b.H. (IVG) an erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen:
   a. Die Alkett Maschinenbau G.m.b.H. (Grundkap. 2,5 Mill.DM), Beteiligung der IVG 26 v.H., die Mehrheit befindet sich bei einem privaten Großunternehmen der gleichen Branche.
   b. Die Nitrochemie G.m.b.H., München (Grundkap. 4,0 Mill. DM), Beteiligung der IVG 25 v.H., die Mehrheit befindet sich ebenfalls bei einem privaten Großunternehmen der gleichen Branche.
3. Drei Mehrheitsbeteiligungen der A.G. für Binnenschiffahrt:
   a. Bayerischer Lloyd Schiffahrts A.G. (Grundkap. 1,38 Mill. DM), Beteiligung 50,09 v.H.

b. Schlesische Dampfer Compagnie - Berliner Lloyd A.G. (Grundkap. 2,16 Mill. DM), Beteiligung 82,315 v.H.

c. Neue Deutsch-Böhmische Elbeschiffahrt A.G. (Grundkap. ca. 0,5 Mill. DM), Beteiligung 50,3 v.H.

4. Die Howaldtwerke A.G., Hamburg (Grundkap. 10 Mill. DM), Beteiligung des Bundes 100 v.H.; der Gegenstand der Unternehmung ist ganz überwiegend der Bau und die Reparatur von Seeschiffen.[1)]

Branche und Tätigkeitsgebiet sind bei allen diesen Unternehmen der Firma der Unternehmung zu entnehmen. Bis auf die Ausnahme der Binnenschiffahrtsbetriebe sind alle Unternehmungen vom Tätigkeitsgebiet her der Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen zuzurechnen. Aber auch den Binnenschiffahrtsunternehmen wird trotz ihrer Zugehörigkeit zum Verkehrssektor der erwerbswirtschaftliche Charakter und damit die grundsätzliche Privatisierungsfähigkeit auf Grund der überwiegend privatwirtschaftlichen Struktur dieser Branche zuerkannt werden können. Daß der Bund auch derartige Unternehmen als zum privatwirtschaftlichen Tätigkeitsbereich gehörig ansieht, bestätigen die bereits aus dem Bereich der A.G. für Binnenschiffahrt vorgenommenen Privatisierungen (vgl. Abschnitt D I 2c).

Diese Aufstellung von Privatisierungsobjekten zeigt jedoch, daß sich, selbst wenn die institutionellen Schwierigkeiten eines Zusammenschlusses dieser Bundesbeteiligungen zu überwinden wären, der entstehende Konzern kaum für eine Privatisierung mit dem Ziel der Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln eignen würde. Einmal würde ein Konzern aus so verschiedenartigen Unternehmungen und Beteiligungen hinsichtlich seiner Struktur eines organischen Zusammenhanges entbehren. Die strukturelle Geschlossenheit und die organische Zusammengehörigkeit der Teile ist jedoch eine Forderung, der im Hinblick auf die Sicher-

1) Vgl. Bundesschatzministerium (Hrsg.): A.a.O., S.174 - 194.

heit der Kapitalanlage im Falle eigentumsstreuender Privatisierungsmethoden große Bedeutung zugemessen werden muß. Zum anderen würden die beiden gewichtigsten Beteiligungen, die Saarbergwerke A.G. und die Howaldtwerke A.G., aus branchenmässig begründeten Risikoaspekten die Risikostruktur des Gesamtkonzerns in einer Weise bestimmen, die auch dazu beitragen würde, den Gesamtkomplex für eine Privatisierung mit dem Ziel der Streuung von Eigentum ungeeignet erscheinen zu lassen.

Wenn also die Möglichkeit des Zusammenschlusses für die Privatisierung dieser Bundesbeteiligungen ausgeschlossen werden muß, dann bleibt nur eine Diskussion der Probleme, die im Rahmen einer Privatisierung der Beteiligungen als Einzelobjekte auftreten können. Mit dieser Einschränkung ist auch zugleich die Möglichkeit der Verwendung eigentumsstreuender Methoden bei der Privatisierung ausgeschlossen, denn keines der Objekte eignet sich als Einzelobjekt aus Gründen sowohl der Größe als auch der Risikostruktur für derartige Privatisierungsmethoden.

Auch die Verfolgung des spezifisch ordnungspolitischen Zieles der Schaffung und Förderung neuer, unabhängiger und wettbewerbsfähiger Unternehmerexistenzen mit Hilfe des Mittels der Privatisierung ist mit den oben aufgezählten erwerbswirtschaftlichen Bundesbeteiligungen kaum möglich. Schon die geringe Zahl der Objekte würde eine solche Politik zur Wirkungslosigkeit verurteilen. Außerdem sind die Objekte ihrer Art nach als Mittel zur Verfolgung einer derartigen Zielsetzung ungeeignet. Die Beteiligungen an der Saarbergwerke A.G. und an der Howaldtwerke A.G. sind unter diesem Aspekt zu umfangreich und ihrer Risikostruktur nach auch ungeeignet. Ebenso können mit Hilfe der Minderheitsbeteiligungen der IVG keine selbständigen Unternehmerexistenzen begründet werden. Das oben genannte Ziel könnte allenfalls mit den Beteiligungen an den Binnenschifffahrtsunternehmungen angestrebt werden. Aber auch in diesem Bereich spielt der Risikoaspekt einerseits wegen der Schwankungen des Frachtangebotes und der Frachtraten, andererseits

wegen der jahreszeitlich bedingten Abhängigkeit der Schiffahrt von Wasserständen und Vereisungen der Binnenwasserstraßen eine zu große Rolle, um die Unternehmen als geeignete Objekte für die Schaffung unabhängiger Unternehmerexistenzen ansehen zu können.

Die Bemühungen um die Privatisierung der genannten Unternehmungen und Beteiligungen können demnach nur darauf zielen, die übergeordnete ordnungspolitische Funktion zu erfüllen, nämlich diese Unternehmungen und Beteiligungen aus dem Eigentum und der Verfügungsmacht des Staates herauszulösen, weil eine Tätigkeit der obersten Gebietskörperschaft in diesen privatwirtschaftlichen Bereichen in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung nicht mit den Funktionen des Staates als vereinbar angesehen werden kann. Wenn dieses Ziel bei einer Privatisierung angestrebt wird, dann werden sich, durch den Charakter der Privatisierungsobjekte bedingt, gewisse nachteilige Sekundärwirkungen nicht vermeiden lassen. Die Objekte wurden oben als ungeeignet für einen Verkauf an unabhängige Unternehmer, die nicht schon über ein beträchtliches Kapital verfügen, angesehen. Als Käufer werden demnach vorwiegend privatwirtschaftliche Unternehmungen in Frage kommen, die eine Beteiligung an einem der genannten Objekte als günstige Kapitalanlage oder, was wahrscheinlicher ist, als geeignetes Mittel zur Abrundung und Ergänzung ihrer Tätigkeit ansehen.

Die Folge einer Privatisierung dieser Bundesbeteiligungen mit dem ordnungspolitischen Ziel der Befreiung des Staates von Betrieben, die nicht dem legitimen Bereich seiner Tätigkeit in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung zuzurechnen sind, werden gewisse Konzentrationswirkungen sein, die aber unter ordnungspolitischem Aspekt wiederum negativ zu beurteilen sind. Eine derart ausgerichtete Privatisierungspolitik wird demnach die ordnungspolitischen Vorteile den nachteiligen Wirkungen gegenüberstellen und sie sorgfältig gegeneinander abwägen müssen.

Die nachteiligen Wirkungen werden jedoch, wenn die Art, Struktur und Risikosituation der hier zur Diskussion stehenden Objekte mit in Rechnung gestellt wird, nicht so bedeutend sein, denn eine Verbindung mit einem kapitalkräftigeren Unternehmen kann auf die wirtschaftliche Lage der Privatisierungsobjekte nur günstige Auswirkungen haben und ihrer Erhaltung als wettbewerbsfähige Einheiten dienlich sein.

Es muß jedoch vermieden werden, daß die Wettbewerbsposition der Privatisierungsobjekte durch den Konzentrationsvorgang so gestärkt wird, daß für vergleichbare privatwirtschaftliche Konkurrenzunternehmen Nachteile entstehen, die diese zu einem Ausscheiden aus dem Markt zwingen würden.

Wenn jedoch bei einem Verkauf der Objekte diese wettbewerbspolitischen Gefahren beachtet werden, kann die Privatisierung unter dem oben genannten ordnungspolitischen Aspekt durchaus einen Beitrag zur konsequenteren Gestaltung und Verbesserung der angestrebten oder zu erhaltenden marktwirtschaftlichen Grundordnung leisten.

4. Zusammenfassende Beurteilung

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich nach dem zweiten Weltkrieg hinsichtlich der erwerbswirtschaftlichen Betätigung des Staates eine Entwicklung vollzogen, die nicht der der meisten Länder der westlichen Welt entsprach. Mehr oder weniger umfangreichen Verstaatlichungen auch erwerbswirtschaftlicher Betätigungsbereiche dort stand in der Bundesrepublik der Trend zur Verwirklichung und praktischen Vervollkommnung der marktwirtschaftlichen Grundordnung durch Überführung staatlichen Produktionsmitteleigentums in die private Hand gegenüber. Das mag einerseits eine Reaktion auf die Erlebnisse und Erfahrungen mit der staatsorientierten und z.T. zentralistisch gelenkten Kriegswirtschaft und auch auf die Entwicklung im anderen

Teile Deutschlands sein,[1] aber der Umfang der Maßnahmen, die in diese Richtung zielen, spricht dafür, daß außerdem auch noch ein echtes ordnungspolitisches Bemühen als das Motiv dieser Privatisierungspolitik angesehen werden muß.

Eine Analyse der vollzogenen Privatisierungen bot mehrfach Gelegenheit zu kritischen Erwägungen hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der einzelnen Objekte für bestimmte Zielsetzungen und besonders bei der Diskussion der kleineren Privatisierungsobjekte hinsichtlich der Beachtung ordnungspolitischer, speziell wettbewerbsmäßiger Wirkungen und Folgen der Privatisierung. Die Analyse der Privatisierungsmethoden im Teil C der Arbeit wurde dort mit Erwägungen hinsichtlich der Wirkungen auf den Wettbewerb und die Konzentrationsbewegungen verbunden. Die Vermeidung ordnungspolitisch negativ wirkender Entwicklungen, besonders beim Verkauf einzelner Objekte an die Privatwirtschaft, ist zwar theoretisch möglich, in der Praxis werden sich aber bei einer streng auf ordnungspolitische Erwägung ausgerichteten Privatisierungspolitik außerordentlich große Schwierigkeiten ergeben. Die Ergebnisse des Teiles D I 2c haben das gezeigt; es war wohl kaum möglich, bei einer Privatisierung der Einzelobjekte den ordnungspolitischen Notwendigkeiten in jedem Falle gerecht zu werden, sicher aber hätten andererseits einige auf diese Weise bewußt herbeigeführte Konzentrationsbewegungen vermieden werden können.[2]

---

1) Vgl. VOIGT, Fritz: Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Festschrift für Willibald Apelt: Staat und Bürger. S.80; dgl. LÜCK, Willi Heinrich: Ziele und Grundsätze des Privatisierungsprogrammes im Bundesgebiet und die Popularisierung der Aktie in den Vereinigten Staaten. S.8.

2) Allerdings sind andererseits auch vereinzelt Entwicklungen zu beobachten, die einer konsequenten Ordnungspolitik in jeder Weise widersprechen. So ist es vom Bundesschatzministerium zugelassen worden, daß die "Prakla", Gesellschaft für praktische Lagerstättenforschung, sich durch den Kauf ihres einzigen ernsthaften Konkurrenten, der zum Thyssen-Konzern gehörenden Seismos-G.m.b.H., praktisch ein Monopol geschaffen hat. Vgl. Der Tagesspiegel, Nr.5351 vom 17.4. 1961, S.14.

Dennoch können Erfolge hinsichtlich des allgemeinen ordnungspolitischen Zieles der schrittweisen Trennung des Staates von diesen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung spezifisch privatwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen verzeichnet werden.

Bei der Privatisierung in der Bundesrepublik wurde das Gewicht vorwiegend auf drei der in Abschnitt C diskutierten Methoden gelegt: Einmal auf einen Verkauf der Unternehmungen als ganzer Einheit, wenn es sich um Unternehmungen in der Rechtsform der G.m.b.H. handelte, zum zweiten auf die Methode des Verkaufs von Aktienpaketen, wenn es sich um Beteiligungen an Aktiengesellschaften handelte und zum dritten auf die Methode der Volksaktie (allerdings befristet kombiniert mit der Methode der Teilprivatisierung), wenn das Ziel der breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln im Vordergrund stand.

Die vom Bund der Steuerzahler geforderte Methode des grundsätzlichen Verkaufs über die Börse[1] wurde nicht angewendet; sie ist, wie die Ausführungen in Teil C ergaben, sowohl bei der ordnungspolitischen als auch bei der eigentumspolitischen Zielkonzeption von großer Problematik in Bezug auf die Erreichung wie auch immer gesetzter Ziele.

Die Zielsetzung der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum wurde bisher durch zwei Privatisierungskomplexe, die Preussag- und die VW-Werk-Privatisierung, angestrebt und zumindest hinsichtlich des Tatbestandes der breiten Streuung dieser Titel erfolgreich durchgeführt. Daß die großen Unternehmungen des Bundes ausreichen, um ein fundiertes Eigentum an Produktionsmitteln in breiten Schichten der Bevölkerung zu bilden, wurde schon bezweifelt. Diese These muß auch aufrecht erhalten werden, wenn der Bund noch weitere Unternehmungskomplexe mit dieser Zielsetzung privatisiert. Die Untersuchung

---

1) Vgl. Bund der Steuerzahler (Präsidium): Privatisierung des industriellen Bundesvermögens. Einzeldarstellungen. Nr.63, S.11.

im Teil D I 3 ergab, daß zwar noch einige Bundeskonzerne, nämlich ein Teil des Viag-Konzerns, die Hibernia A.G. und evtl. später die Salzgitter A.G. als günstige Objekte für diese Methode der Privatisierung gelten können, aber selbst unter Einschluß dieser Objekte kann die Privatisierung nicht als endgültiges Mittel für eine breite Streuung von Produktionsmitteleigentum angesehen werden. Sie wird auch dann nur ein Mittel sein können, das dazu geeignet ist, breite Kreise der Bevölkerung für diese Form des Eigentums zu interessieren und zum Kauf weiterer Anteile aus dem privatwirtschaftlichen Bereich anzureizen. Allerdings ist es günstig, daß für eine derartige Initialpolitik noch mehrere Objekte zur Verfügung stehen, denn das Ziel kann durch eine Mehrzahl von Volksaktien, bei deren sukzessiver Ausgabe die Unterschiede zwischen der Volksaktie und einer normalen Aktie immer mehr nivelliert werden können, wirksam unterstützt werden. Die Entwicklung der Volksaktienmethode muß sich also in Richtung auf die ebenfalls diskutierte Methode der Kleinaktienausgabe hin bewegen. Die Beseitigung der sowohl materiellen als auch psychologischen Besonderheiten der Volksaktie ist, damit diese nicht zu einer eigenständigen Eigentumskategorie wird, von großer Bedeutung für die Erreichung des gesetzten Endzieles.

Kruk gibt den Anteil des Bundes am Aktienkapital aller deutschen Aktiengesellschaften mit ca. 1/6 an.[1] Wenn man aber berücksichtigt, daß sich einige Unternehmen, weil sie nicht als erwerbswirtschaftliche Unternehmen angesehen werden können (z.B. die Preussenelektra), nicht für eine Privatisierung eignen, viele andere Objekte wiederum für eigentumstreuende Privatisierungsmethoden ungeeignet sind, dann zeigt sich, daß die rein quantitativen Möglichkeiten des Bundes recht begrenzt sind. Dieser Tatbestand wird auch offensichtlich, wenn man die private Ersparnis, die im Jahre 1960 ca. 28 Mrd. DM betrug,[2]

1) Vgl. KRUK, Max: Der Bund - der größte Unternehmer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.31 vom 6.2.1954, S.5.
2) Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. 1962, S.578.

zu dem Bestand des Bundes an Privatisierungsobjekten, die sich für die breite Eigentumsstreuung eignen, ins Verhältnis setzt. Selbst wenn man den Wert der noch in Frage kommenden Objekte sehr hoch mit drei bis fünf Mrd. DM einschätzt, macht dieser Wertansatz noch nicht einmal 20 v.H. der privaten Ersparnis eines Jahres aus. Quantitativ noch bedeutungsloser wirkt dieser privatisierungsfähige Komplex, wenn man annimmt, daß sich die Privatisierung über einen längeren Zeitraum erstreckt.

Es bleibt nur die Möglichkeit des Einsatzes dieses Mittels mit dem Ziel der Popularisierung der Anlageform der Aktie als Anteil am volkswirtschaftlichen Produktionskapital. Unter diesem Aspekt sind die Erfolgsaussichten auch deswegen recht günstig, weil die für diese Methode geeigneten Objekte des Bundes (Automobilindustrie, Grundstoffindustrie, chemische Industrie, Fertigwarenerzeugnisse) den verschiedensten Branchen zuzurechnen sind. Der private Erwerber wird dadurch mit den Besonderheiten und Risiken der Kapitalanlage in mehreren volkswirtschaftlich bedeutsamen Bereichen vertraut gemacht, und die Eröffnung des Weges zu einer Vielzahl vergleichbarer Anteile der Privatwirtschaft wird beträchtlich erleichtert.

D. II. Die Probleme der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen in Österreich.

Um die Bedeutung der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen für die Gestaltung der österreichischen Wirtschaftsordnung und für eine Politik der breiten Streuung von Produktionsmitteleigentum aufzeigen zu können, erscheint es unabdingbar, den historisch-politischen Entwicklungen und Tatbeständen sehr viel größere Aufmerksamkeit zu widmen, als das bei der Diskussion dieser Probleme in der Bundesrepublik Deutschland notwendig war.

Für die derzeitige Gestalt des Erkenntnisobjektes: österreichische Wirtschaftsordnung, müssen zwei Themenkreise, die mit der Entwicklung und Ausformung in sehr engem Zusammenhang stehen, grundlegend in die Erörterung mit einbezogen werden.

Zunächst wird die parteipolitische Konstellation in der Republik Österreich nach dem zweiten Weltkrieg kurz beleuchtet werden müssen, denn diese spielt für die Entwicklung der Wirtschaftsordnung allgemein und für die Probleme einer wirtschaftlichen Betätigung des Staates speziell eine außerordentlich wichtige, ja sogar die entscheidende Rolle.[1)]

Die zweite Grundlage, auf der alle weiteren Erörterungen der speziellen Probleme dieser Arbeit in Bezug auf Österreich aufbauen müssen, ist die wirtschaftliche Entwicklung auch unter strukturellem Gesichtspunkt und hier besonders die Entwicklung des Sektors: staatliche Wirtschaftsbetätigung. Auch bei diesen Erörterungen werden politische und historische Momente eine große Rolle spielen. Insofern wird sich also eine Überschneidung der beiden grundlegenden Problemkreise, die zu einer Beurteilung der ordnungspolitischen Grundkonzeption führen sollen, nicht vermeiden lassen.

Zur Bestimmung des grundsätzlichen Charakters der österreichischen Wirtschaftsordnung werden dann einige für die Beurteilung der Frage, ob es sich um eine grundsätzlich marktwirtschaftliche Ordnung handelt, bedeutsame Probleme aufgeführt und erörtert werden müssen; dabei wird die Rolle des Staates als Träger erwerbswirtschaftlicher Betätigung im Vordergrund stehen.

In dem folgenden Abschnitt werden dann die bisherigen Privatisierungen darzustellen und zu diskutieren sein, und es wird versucht werden, über die Gründe und Zielsetzungen der

---

1) Vgl. WEBER, Wilhelm: Österreichs Wirtschaftsverfassung im Lichte moderner Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. In: Zeitschrift für Nationalökonomie. Bd.17, 1957/1958, S.65.

österreichischen Privatisierungspolitik Klarheit zu erlangen. Im letzten Abschnitt soll dann außerdem noch auf die Möglichkeiten des österreichischen Staates, das Mittel der Privatisierung zur Verfolgung ordnungs- und eigentumspolitischer Zielsetzungen zu verwenden, eingegangen werden.

1. Wirtschaftsordnung und erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit in der österreichischen Volkswirtschaft.

Für die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Entwicklung und die Bedeutung vor allem der staatlichen Wirtschaftsbetätigung der Republik Österreich nach dem zweiten Weltkrieg war die parteipolitische Konstellation von entscheidender Bedeutung. Österreich wird seit dem Ende des Krieges von zwei fast gleich starken Parteien regiert, die zusammen ca. 90 v.H. der Wählerstimmen vertreten, und die sich schon nach der ersten Wahl zu einer bis heute bestehenden Koalition zusammengeschlossen haben. Diese beiden Parteien und ihre verschiedenen ordnungs-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Zielsetzungen haben das heutige Bild der österreichischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entscheidend beeinflußt und geprägt.

Auf die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entscheidungen der Parteien haben in Österreich aber wiederum Verbände und Interessentengruppen der verschiedenen politischen Richtungen weitaus entscheidendere Einflüsse ausgeübt, als das in anderen vergleichbaren Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen der Fall war und sein konnte. Auf eine detaillierte Behandlung dieser Zusammenhänge kann jedoch hier verzichtet werden, denn diese indirekte Einflußnahme zielt auf eine Beeinflussung der Ziele und Entscheidungen der Regierungsparteien und findet somit in deren Verhalten ihre unmittelbare Ausprägung.
In der überwiegend bürgerlich orientierten Österreichischen Volkspartei(ÖVP) haben sich nach dem Kriege die meisten nicht-

marxistischen politischen Richtungen zusammengeschlossen. Die ÖVP stützt sich auf alle Bevölkerungs- und Berufskreise ohne Rücksicht auf eine konfessionelle Bindung. Diese große Spannweite erleichterte zwar die Entfaltung der ÖVP als Massenpartei, erschwerte aber andererseits eine einheitliche wirtschaftspolitische Richtung.[1] Die Heterogenität der ÖVP zeigt sich in ihrer bündischen Organisation. Der Bauernbund und der Arbeiter- und Angestelltenbund sind hinsichtlich der Wirtschaftspolitik mehr dirigistisch-interventionistisch orientiert, während die der ÖVP nahestehende Unternehmerorganisation eine indirekt marktwirtschaftliche Steuerung der Wirtschaft entschieden bevorzugt.[2] Trotz dieser Vielschichtigkeit der wirtschaftspolitischen Richtungen, die in der ÖVP vertreten sind, wird ihre wirtschaftspolitische Grundhaltung jedoch als grundsätzlich marktwirtschaftlicher Art bezeichnet werden können.[3]

Die zweite große Regierungspartei, die Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ), ist hinsichtlich ihrer wirtschaftspolitischen Grundtendenz weniger heterogen ausgerichtet als die ÖVP. Die SPÖ hat sich durch Einbeziehung vieler Landwirte, Kleingewerbetreibender, Beamter, Manager und Künstler von einer Klassen- zu einer Volkspartei entwickelt. Die Partei bekennt sich zu einem demokratischen Sozialismus, bei dem in wirtschaftspolitischer Hinsicht die Vollbeschäftigung und die direkte Wirtschaftslenkung im Vordergrund stehen. Ein gewisses Maß von behördlicher Planung und Lenkung wird mit dem freiheitlichen Prinzip für vereinbar gehalten. Diese dirigistische Wirtschaftspolitik gerät jedoch in der Realität mit den freiheitlichen Idealen oft in Konflikt, so daß von einer

---

1) Vgl. NEMSCHAK, Franz: Die Ordnungsprinzipien der Wirtschaftspolitik Österreichs. In: Hunold, A.(Hrsg.): Wirtschaft ohne Wunder. S.188.
2) Vgl. WEBER, Wilhelm: Die österreichische Volkswirtschaft - Ein "Gemischter Typus" mit ausgeprägter Verbandwirtschaft. In: Frei, R.(Hrsg.): Wirtschaftssysteme des Westens. Bd.I, S.170.
3) Vgl. DERS.: Die österreichische Volkswirtschaft ... A.a.O. S.171/172; dgl. NEMSCHAK, Franz: Die Ordnungsprinzipien ... a.a.O., S.187.

einheitlichen wirtschaftspolitischen Richtung auch bei der SPÖ nicht die Rede sein kann. Die Vereinbarung gewisser doktrinärer Elemente mit der aufrichtig demokratischen Grundhaltung und der wirtschaftlichen Realität zwingt die SPÖ zu einer Wirtschaftspolitik ständiger Kompromisse.[1)]

In vielen ihrer wirtschafts- und ordnungspolitischen Grundzielsetzungen unterscheiden sich die Tendenzen der beiden Parteien beträchtlich. Die wirtschaftspolitischen Hauptfragen und die zentralen Sozialprobleme werden wegen der bestehenden Koalition grundsätzlich im vorparlamentarischen Raum in der Form von Kompromissen entschieden.[2)]

Der steigende Wohlstand und die überwiegend auf Kommunikation mit westeuropäischen Volkswirtschaften orientierte Wirtschaft haben ebenso wie die Mitgliedschaft Österreichs in mehreren internationalen Wirtschaftsorganisationen der westlichen Welt dazu beigetragen, die marktwirtschaftliche Grundorientierung zu erhalten bzw. sogar zu verstärken.

Für die in dieser Arbeit zu diskutierenden Probleme spielt der Sektor der öffentlichen Wirtschaftsbetätigung die entscheidende Rolle. Hier ist auch der Bereich zu sehen, in dem die wirtschaftspolitischen Auffassungen der beiden Regierungsparteien am grundlegendsten auseinandergehen. Für die Diskussion der mit der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen zusammenhängenden Fragen und ebenso für die Frage, ob der ordnungspolitische Grundcharakter der österreichischen Volkswirtschaft soweit an den marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtet ist, daß eine Diskussion der Privatisierung unter ordnungs- und eigentumspolitischen Aspekten realitätsnah erscheint, ist es unerläßlich, die Entwicklung und Bedeutung der öffentlichen Wirtschaftsbetätigung in der österreichischen Volkswirtschaft zu beleuchten.

---

1) Vgl. WEBER, Wilhelm: Die österreichische Volkswirtschaft... A.a.O., S.171/172; dgl. NEMSCHAK, Franz: Die Ordnungsprinzipien .... A.a.O., S.190-192.
2) Vgl. DERS.: Die österreichische Volkswirtschaft ... A.a.O., S.169.

Bis zum Anschluß an das Deutsche Reich im Jahre 1938 hatte Österreich die nachteiligen wirtschaftlichen und strukturellen Wirkungen, die die Folge des Auseinanderfallens der österreichisch-ungarischen Monarchie waren, nicht überwinden können. Dem Österreich von 1918 blieb lediglich eine für die Ernährung der Bevölkerung unzureichende Landwirtschaft und eine verarbeitende Industrie, die von ihren Hauptabsatzgebieten weitgehend getrennt war. Der auf die Bedürfnisse der großen Monarchie zugeschnittene Bereich des Handels, der Banken und der Versicherungen, die alle in Wien konzentriert waren, entsprach auch keineswegs mehr den Bedürfnissen des Reststaates.[1] Eine Industrialisierung und absatzpolitische Neuorientierung war damit zum akutesten strukturpolitischen Problem geworden. Die binnen- und weltwirtschaftliche Situation der Zwischenkriegszeit war jedoch für derartige Bestrebungen außerordentlich ungünstig. Erst der Anschluß an das Deutsche Reich im Jahre 1938 hatte einen umfangreichen Ausbau des österreichischen Wirtschaftspotentials, aus rüstungswirtschaftlichen Gründen vorwiegend des industriellen Potentials, zur Folge, der aber überwiegend mit privatem und öffentlichem deutschen Kapital vollzogen wurde. Aus dieser Industrialisierung mit deutschem Kapital ergaben sich 1945 die öffentlich-wirtschaftlichen Probleme für den österreichischen Staat. Die Betätigung des österreichischen Staates in erwerbswirtschaftlichen Bereichen war in der Zwischenkriegszeit noch kaum von Bedeutung.[2] Diese Situation wurde durch die Verstaatlichungen nach dem Ende des Krieges grundlegend verändert.

In den "Potsdamer Protokollen" vom 2.8.1945 legten die Alliierten fest, daß von Österreich keine Reparationen verlangt werden sollten, daß aber die Siegerstaaten Ansprüche auf das

---

1) Vgl. BONNER, Josef: Strukturwandlungen und Nachkriegsprobleme der Wirtschaft Österreichs. S.1-3.
2) WENGER, Karl: Volkswirtschaft und öffentliche Wirtschaft. In: Tautscher, A.(Hrsg.): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. S.71.

deutsche Eigentum in Österreich hätten. Die Kapitalverflechtung der beiden Nachbarstaaten war schon vor dem Anschluß beträchtlich gewesen. Durch diesen wurde sie dann noch bedeutend intensiviert. Der Anspruch der Alliierten sollte sich auch auf solche Vermögenswerte erstrecken, die bis zum Jahre 1938 in österreichischer Hand waren, die aber dann durch verschiedene Umstände in die Hände Reichsdeutscher übergingen.[1)]

Der einzige Ausweg aus dieser für die österreichische Wirtschaft und den Wiederaufbau außerordentlich gefährlichen Situation wurde in einer Verstaatlichung der bedeutendsten Vermögenswerte, vor allem der industriellen Anlagekomplexe gesehen. Die westlichen Alliierten sahen sich durch die schwierige Lage veranlaßt, auf ihre Ansprüche zu verzichten und sie dem österreichischen Staat zu übertragen. Damit war diesem die Möglichkeit gegeben, die Eigentumsfrage zumindest in Bezug auf die für die österreichische Wirtschaft wichtigsten Komplexe zu lösen.

Durch das erste Verstaatlichungsgesetz im Jahre 1946 wurden mehr als 90 v.H. der Kapazitäten des Kohlenbergbaus, der Eisen- und Metallindustrie und der Erdölwirtschaft, dazu bedeutende Teile der Elektroindustrie, der Maschinenindustrie, der chemischen Industrie und die Großbanken in das Eigentum der Republik überführt. Die Sowjetunion verweigerte dem Verstaatlichungsgesetz ihre Zustimmung und führte die in ihrem Besatzungsgebiet gelegenen Betriebe in eigener Regie weiter.

Das zweite Verstaatlichungsgesetz vom Jahre 1947 hingegen war mit keinerlei Eingriffen in den spezifisch erwerbswirtschaftlichen Bereich verbunden. Es diente einer Vereinheitlichung der Elektrizitätswirtschaft durch Überführung der Unternehmen und Betriebe dieses Bereiches in das Eigentum der öffentlichen Hand. Ausgenommen blieben Unternehmen, die der Eigenversorgung der Industrie dienten, oder deren Kapazität unter einer

---

1) Vgl. WILTSCHEGG, Walter: Die Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg. In: Tautscher, A.(Hrsg.): Handbuch ... A.a.O., S.30.

bestimmten Größe lag.[1] Durch diese Verstaatlichungsmaßnahmen wurde also ein Bereich betroffen, der auch in Volkswirtschaften marktwirtschaftlicher Grundordnung zum Aufgabenbereich des Staates gerechnet werden kann, denn diese Objekte müssen durchweg den Versorgungs- und Verkehrsunternehmen zugerechnet werden. Die getroffene Regelung in Bezug auf die Abgrenzung des zu verstaatlichenden Teiles zeigt zudem den Willen zu einer ordnungspolitischen Gestaltung der Wirtschaft, die mit den Grundsätzen eines marktwirtschaftlichen Systems als durchaus vereinbar angesehen werden kann.

Eine andere Entwicklung vollzog sich im sowjetisch besetzten Teil des Landes.[2] Die Sowjetunion betrachtete alle wichtigen Industrien und Vermögenswerte als zum deutschen Eigentum gehörig und überführte sie in Anlehnung an das Potsdamer Abkommen als Reparationsleistungen in ihr Eigentum. Auf diesem Wege wurden 252 Industriebetriebe und 140 landwirtschaftliche Betriebe in die Verwaltung des für diesen Zweck gegründeten sowjetischen Konzerns USIA[3] überführt. Die Erdölwirtschaft, die fast ausschließlich in der sowjetischen Zone lag, wurde in der sowjetischen Mineralölverwaltung (SMV) zusammengefaßt. Die unzureichende Betriebsführung, mangelnde Investitionen, Demontagen und die Ausfuhr großer Teile der Erzeugung in die Sowjetunion fügten der Wirtschaft Österreichs bis zum Jahre 1955 umfangreiche Schäden zu.

Durch den Staatsvertrag vom Jahre 1955 wurde dann ein Übergang dieser Unternehmen in den Besitz des österreichischen Staates vereinbart. Diese Übertragung wurde allerdings an umfangreiche, langfristige Ablösungsverpflichtungen gegenüber

---

1) Vgl. KOREN, Stephan: Die Industrialisierung Österreichs - vom Protektionismus zur Integration. In: Weber, W.(Hrsg.): Die österreichische Wirtschaftsstruktur gestern - heute - morgen. Bd.I, S.364.
2) Vgl. WILTSCHEGG, Walter: A.a.O., S.30/31.
3) Uprawljenje Sowjetskowo Imuschtschestwa Awstrii - Verwaltung für Sowjetvermögen in Österreich.

der Sowjetunion gekoppelt.[1] Die Verstaatlichungsgesetze konnten danach auch im bis dahin sowjetisch besetzten Teil des Landes wirksam werden.

Über die Notwendigkeit der Verstaatlichungsmaßnahmen herrschte bei den Regierungsparteien Einigkeit, denn sowohl starke politisch-rechtliche als auch wirtschaftliche Beweggründe ließen der österreichischen Regierung praktisch keine andere Wahl. Wie schon erwähnt, war die Durchdringung der österreichischen Volkswirtschaft mit deutschem Kapital besonders auf dem industriellen Sektor durch den Anschluß außerordentlich stark geworden. Die Verstaatlichungsmaßnahmen betrafen nur Bereiche, die auf Grund des Potsdamer Abkommens den Alliierten zufallen sollten, ein Grund für ihre Verstaatlichung war demnach in der dringend notwendigen Klärung des Rechtsstatus dieser Unternehmen zu sehen.[2] Auch von der ökonomischen Seite her sprachen sehr starke Gründe für eine Verstaatlichung dieser für die industrielle Struktur und den Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft so wichtigen Industriekomplexe.Nur der Staat konnte sich 1945 an die Aufgabe wagen, diese großen, vielfach zerstörten und demontierten Industriebetriebe wiederaufzubauen, zumal die Eigentümer oder Leiter der Unternehmen in den meisten Fällen geflohen und außer Landes gegangen waren. Auch strukturelle Gesichtspunkte sprachen für diesen Lösungsweg. Die Industrien waren vielfach auf die Bedürfnisse des Deutschen Reiches zugeschnitten, und eine Umstrukturierung und organische Einfügung in die Bedürfnisse und die Struktur der österreichischen Wirtschaft stellte sich als Aufgabe, die gleichzeitig mit dem Wiederaufbau gelöst werden mußte.

Die Verstaatlichung der Großbanken war, da diese wegen der Entwertung ihrer Guthaben vor dem Bankrott standen, ebenfalls eine Notwendigkeit, zumal sich der Staat damit gleichzeitig

1) Vgl. auch BAYER, Hans: Wirtschaftliche Auswirkungen des österreichischen Staatsvertrages. In: Die Öffentliche Wirtschaft. 1955, Nr.7, S.16/20.
2) Vgl. KOREN, Stephan: A.a.O., S.340/341.

ein Instrument schuf, das von der finanzwirtschaftlichen Seite her eine Hilfestellung beim Wiederaufbau der Gesamtwirtschaft leisten konnte.[1)]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß bei der Zustimmung der SPÖ zu den Verstaatlichungsmaßnahmen zwar auch ideologische Beweggründe mit im Spiel gewesen sein mögen, daß diese jedoch angesichts der gewichtigen politisch-rechtlichen und ökonomischen Gründe keine entscheidende Rolle gespielt haben dürften.[2)]

Für eine weitere Erörterung der Probleme der erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit in Bezug auf die österreichische Wirtschaftsordnung und die Probleme einer Privatisierung solcher Unternehmen erscheint es notwendig, einen Überblick über die Bedeutung und das volkswirtschaftliche Gewicht dieses Unternehmungskomplexes zu geben. Dabei werden aus dem Gesamtbereich öffentlicher Wirtschaftsbetätigung hier nur die Bereiche von Interesse sein, die unter die Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Betätigung eingruppiert werden können. In den Wirtschaftszweigen des erzeugenden Gewerbes (Handwerk und Kleinindustrie), des Handels und des Baugewerbes dominiert die Privatwirtschaft entscheidend, der Anteil des Bundes an der Wertschöpfung dieser Bereiche ist unbedeutend.[3)] Nur auf dem Sektor der Industrie, der zur Kategorie der Sektoren erwerbswirtschaftlicher Betätigung gerechnet werden muß, hatte der Bund mit 28 v.H. (1959) einen bedeutenden Anteil an der Wertschöpfung. Darin ist die Wertschöpfung aller verstaatlichten Industriebetriebe einschließlich des Bergbaus, der Erdölwirtschaft sowie die der "Austria" Tabakwerke A.G. enthalten.

---

1) Vgl. NEMSCHAK, Franz: Die Stellung der Gemeinwirtschaft in der österreichischen Volkswirtschaft. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. 1961, 30.Jg., S.37.

2) Vgl. LANGER, Edmond: Die Gemeinwirtschaft in Österreich - Zusammenfassende Darstellung. In: Annalen der Gemeinwirtschaft 1961, 30.Jg., S.61; dgl. KOREN, Stephan: A.a.O., S.340.

3) Auch bei der Behandlung der österreichischen Volkswirtschaft wird nur die erwerbswirtschaftliche Betätigung des Bundes Gegenstand der Erörterung sein(vgl.Einleitung). Die erwerbswirtschaftliche Betätigung der übrigen Gebietskörperschaften ist zudem in Österreich verhältnismäßig unbedeutend.

Außerdem verfügen aber die verstaatlichten Banken noch über einige bedeutende Industriebeteiligungen, die dem indirekten Einflußbereich des Bundes zugerechnet werden müssen, und deren Anteil am Sozialprodukt auf 3-4 v.H. geschätzt wird.[1] Die Schwierigkeiten eines genaueren Überblicks über diesen Bereich sind jedoch außerordentlich groß.[2]

Bei der Mehrzahl der verstaatlichten Unternehmen handelt es sich um Kapitalgesellschaften, überwiegend um Aktiengesellschaften.[3] Diese werden demnach auch den bei weitem gewichtigsten Anteil an den erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen des Bundes darstellen. Die Bedeutung dieser Organisationsform für die Gesamtwirtschaft generell und ihre Bedeutung für die Privatisierungsprobleme dieser Arbeit speziell lassen es notwendig erscheinen, einen Überblick über die Verteilung der Aktienmajoritäten in den wichtigsten Bereichen der österreichischen Industriewirtschaft zu geben. Dabei wird es für die Zwecke dieser Arbeit ausreichen, den Anteil des Staates aufzuführen; die verbleibende Residualgröße kann dann als Anteil der Privatwirtschaft an dem betreffenden Industriezweig angesehen werden. Die Beteiligungen des Bundes sind bei dieser Aufstellung in die Rubrik "Öffentliche Körperschaften" eingruppiert. Die Anteile anderer öffentlicher Gebietskörperschaften sind jedoch so gering (ca. 5.v.H.), daß diese Rubrik für die Bundesbeteiligung an dem betreffenden Industriezweig als repräsentativ angesehen werden kann.

---

1) Vgl. NEMSCHAK, Franz: Die Stellung ... A.a.O., S.35.
2) Vgl. BURG, Norbert: Die Gemeinwirtschaft in Österreich. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1958, Heft 3, S.23.
3) Vgl. LANGER, Edmond: A.a.O., S.60.

Verteilung der Aktienmehrheit in den einzelnen Wirtschaftsbereichen Österreichs:[1)]

Wirtschaftsbereiche	Anteile der öffentlichen Körperschaften in v.H.
Geldinstitute	73
Fremdenverkehrsbetriebe	33
Baumaterialien und Bauindustrie	33
Glas-, Porzellan, Stein- und Tonind.	3
Berg- und Hüttenwerke	76
Maschinen- und Metallindustrie	37
Chemische Industrie	44
Elektrotechnik	35
Verschiedene Gesellschaften (Austria Tabakwerke A.G.)	94
Versicherungsanstalten	9

Nemschak kommt in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, daß sich ca. 64 v.H. des Aktienkapitals aller österreichischen Aktiengesellschaften im Eigentum der öffentlichen Hand befinden. Dieser Anteil erhöht sich durch die Beteiligungen der verstaatlichten Banken noch auf ca. 70 v.H.[2)] Allerdings vermindert sich der auf den Sektor erwerbswirtschaftlicher Betätigung entfallende Anteil wiederum bedeutend, wenn die vorwiegend in der Form der Aktiengesellschaft betriebenen Unternehmen des Verkehrs- und Versorgungssektors, die sich zu fast 100 v.H. im Eigentums der öffentlichen Hand befinden, ausgeklammert werden. Dennoch kann angenommen werden, das ergibt sich wiederum aus der obigen Aufstellung, daß der Bund einen sehr großen Teil der Aktien der österreichischen Industrieunternehmen in seinem Besitz hat.

1) In Anlehnung an eine Aufstellung bei WENGER, Karl: A.a.O., S.86.

2) Vgl. NEMSCHAK, Franz: Die Stellung ... A.a.O., S.34; dgl. auch ETTL, O.: Das Eigentum an den österreichischen Aktiengesellschaften. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. 1955, 24. Jg., S.212/213; allerdings betont Nemschak gleichzeitig, daß die Organisationform der A.G. in der vorwiegend klein- und mittelbetrieblich strukturierten österreichischen Volkswirtschaft nicht die gleiche Rolle spielt wie in den hochindustrialisierten Volkswirtschaften der USA, Englands oder der Bundesrepublik Deutschland. Vgl. NEMSCHAK, F.: Die Stellung... A.a.O., S.34.

Die Stellung des Bundes als Träger erwerbswirtschaftlicher Betätigung ist demnach ein sehr bedeutender Faktor in der österreichischen Volkswirtschaft. Dennoch sprechen viele Momente dafür, auch die österreichische Volkswirtschaft als zu der Kategorie der grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnungen gehörig zu betrachten. Da der bedeutende Anteil staatlicher Erwerbstätigkeit das gewichtigste Argument gegen eine solche Kategorisierung sein dürfte, wird diesem Faktum die größte Aufmerksamkeit bei der Argumentation zu widmen sein.

Zunächst sei festgestellt, daß das Bestehen einer marktwirtschaftlichen Grundordnung noch nicht dadurch angezweifelt werden kann, daß die österreichische Volkswirtschaft als "Wohlfahrtsstaat" bezeichnet wird.[1] Einmal bezieht sich das Wohlfahrtsprinzip vorwiegend auf die Verteilung des Sozialproduktes, während sich die Entstehung durchaus im marktwirtschaftlichen Rahmen vollziehen kann, zum anderen sind wohlfahrtsstaatliche Tendenzen in jeder modernen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung marktwirtschaftlicher Prägung eine unabdingbare soziale Notwendigkeit. Auch in quantitativer Hinsicht kann in Österreich auf diesem Gebiet keine Extremstellung beobachtet werden, denn der Anteil der Sozialleistungen am Sozialprodukt ist geringer als in der Bundesrepublik.[2]

Das Problem des marktwirtschaftlichen Verhaltens des Staates in den Bereichen, in denen er erwerbswirtschaftlich tätig ist und somit in direkter Konkurrenz-, Lieferanten- oder Kundenbeziehung zum privatwirtschaftlichen Sektor steht, ist demnach der entscheidende strukturelle Faktor bei der Beurteilung des marktwirtschaftlichen Grundprinzips in Bezug auf die österreichische Wirtschaftsordnung.

---

1) Vgl. MÄRZ, Eduard: Zur ökonomischen Struktur des österreichischen Wohlfahrtsstaates. In: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd.17, 1957/58, S.310.
2) Vgl. FIRNBERG, Herta: Wesen und Wandel der Sozialschichtung Österreichs. In: Weber, W.(Hrsg.): Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern - heute - morgen. Band II, S.974.

Die institutionellen Voraussetzungen für eine Einordnung auch der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen in einen marktwirtschaftlich organisierten Prozess sind in dem 1. Verstaatlichungsgesetz fixiert worden. Die Unternehmen behielten ihre frühere privatwirtschaftliche Rechtsform bei, sie haben die rechtliche Stellung einer privaten Kapitalgesellschaft, deren Anteile in einer Hand zusammengefaßt sind. Sie gehören den Fachverbänden der Handelskammerorganisationen an und müssen wie andere Betriebe Steuern zahlen.[1] Auch von der theoretischen Seite her ist die Aufgabe des Unternehmers in der österreichischen Volkswirtschaft als wesensimmanenter Bestandteil gegeben und anerkannt.[2] Eine grundsätzlich erwerbswirtschaftliche und somit einer marktwirtschaftlichen Grundordnung entsprechende Verhaltensweise wird den erwerbswirtschaftlichen Bundesunternehmen von den meisten der sich mit diesen Fragen befassenden Autoren zuerkannt.[3] Koren bemerkt zu diesem Tatbestand: "Die verstaatlichte Industrie wird von Unternehmern geführt, die sich durchaus marktwirtschaftlich verhalten, möglichst hohe Gewinne zu erzielen trachten, um daran das Ergebnis ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu messen."[4] Wenn einige Branchen vorwiegend der industriellen Grundstofferzeugung zeitweise daran gehindert wurden, aus preispolitischen Gründen auf dem Binnenmarkt ihre Marktchancen voll auszunutzen, so ist diese wirtschaftspolitische Verwendung der Unternehmen kein Argument gegen deren grundsätzlich erwerbswirtschaftlichen Charakter. Voraussetzung für eine Privatisierung bzw.

1) Vgl. WENGER, Karl: A.a.O., S.71.
2) Vgl. TAUTSCHER, Anton: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. In: Tautscher, A.(Hrsg.): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. S.62.
3) Vgl. ROTHSCHILD, Kurt W.: Wurzeln und Triebkräfte der Entwicklung der österreichischen Wirtschaftsstruktur. In: Weber, W.(Hrsg.): Österreichs Wirtschaftsstruktur ... A.a.O., Bd.I, S.113; dgl. WENGER, Karl: A.a.O., S.86; WEBER, Wilhelm: Die österreichische Volkswirtschaft ... A.a.O., S.184.
4) KOREN, Stephan: A.a.O., S.369.

Teilprivatisierung ist jedoch die Aufgabe eines derartigen wirtschaftspolitischen Einsatzes der Unternehmen.

Eine grundsätzliche Ausrichtung der österreichischen Volkswirtschaft an marktwirtschaftlichen Prinzipien kann demnach angenommen werden. Für diese These spricht auch der Tatbestand, daß es nach den vollzogenen Verstaatlichungen zu keiner bedeutenden Ausdehnung des Sektors der erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit durch weitere Verstaatlichungen gekommen ist. Allerdings hat sich ein Wachstum des verstaatlichten Sektors nicht vermeiden lassen, denn viele verstaatlichte Industriebetriebe haben ihren Tätigkeitsbereich durch Neu- und Umgründungen beträchtlich erweitern können. Auch dieses Moment spricht für ein die Marktchancen nutzendes Verhalten dieser Unternehmen. Der ÖVP ist diese Entwicklung bereits unheimlich geworden, sie hat jedoch kaum die Möglichkeit eines direkten Eingriffes, es sei denn, daß sie die Frage der Begrenzung der erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit von der grundsätzlichen Seite her in den Griff zu bekommen versucht.[1)]

Zweifellos spielt die ÖVP bei der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an den marktwirtschaftlichen Prinzipien die führende Rolle. Sie versucht eine Hemmung der Ausdehnung der wirtschaftlichen Staatstätigkeit und bewirkte die Begrenzung der Kompetenzen des Ministeriums für verstaatlichte Betriebe auf den Verkehrs- und Versorgungssektor.[2)] Die industriellen Unternehmen wurden aus diesem Komplex herausgelöst und dem Finanzministerium (ÖVP) unterstellt. Durch diese Kompetenzverteilung versucht die ÖVP zum Ausdruck zu bringen, daß sie den letzteren Bereich entsprechend ihrer marktwirtschaftlichen Grundeinstellung nicht als endgültig in den Bereich staatlicher Aktivität gehörig betrachtet, daß ihr also letztlich

1) Vgl. KONITZER, Hanni: Die Verstaatlichung in Österreich, In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.4.1958, Nr.80, S.11.
2) Vgl. RAMBOUSEK, H.G.: Reprivatisierung in Österreich vorgesehen. In: Der Volkswirt, 1956, Nr.27, S.19.

immer noch eine Überführung dieser Unternehmen in den privatwirtschaftlichen Bereich als Ziel ordnungspolitischer Bemühungen vorschwebt.

Bisher gelang es wegen der wirtschaftspolitischen Gegnerstellung der beiden Regierungsparteien jedoch nicht, ein vor allem binnenwirtschaftlich einheitliches ordnungspolitisches Gesamtkonzept durchzusetzen; die stark westlich orientierte Außenwirtschaft und die zunehmende Verflechtung mit marktwirtschaftlichen Ordnungen brachte es jedoch mit sich, daß sich die österreichische Volkswirtschaft ohne aktives Zutun funktionell-marktwirtschaftlich ausrichten und anpassen mußte.[1] Diese Anpassung und die weitgehende Aufgabe dirigistischer Eingriffe wurden durch den vollzogenen Wiederaufbau, die stark gestiegene außenwirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit und einen wesentlich verbesserten Lebensstandard der Bevölkerung sehr erleichtert.

Gegen eine Privatisierung der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen sprechen demnach sowohl von der ordnungspolitischen Seite als auch von der Seite der Funktionen dieser Unternehmen keine wesentlichen Momente. Vielmehr hat es den Anschein, als ob eine Verminderung der quantitativ sehr bedeutsamen erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit dazu beitragen könnte, die grundsätzlich marktwirtschaftliche Ordnung zu erhalten und zu festigen, bzw. eine Privatisierung sogar, wenn eine weitere indirekte Ausdehnung des Anteils der erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit in Rechnung gestellt wird, zu einer systemerhaltenden Notwendigkeit werden kann.

---

1) Vgl. WEBER, Wilhelm: Österreichs Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung im Lichte .... A.a.O., S.100.

2. Ausprägung und Bedeutung der Volksaktie in Österreich.

Der Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft und das bedeutsame Wachstum des Sozialproduktes nach dem zweiten Weltkrieg trugen entscheidend dazu bei, daß der Gedanke der Schaffung einer breiten individuellen Vermögensschichtung besonders bei der ÖVP und ihr nahestehenden Kreisen sehr starken Widerhall zu finden begann. Die bedeutende Beteiligung des Staates an der Erstellung des Sozialproduktes und die große Rolle, die auch in Österreich die Selbstfinanzierung als Mittel der Kapitalbildung spielte, hatten dazu geführt, daß sich eine Kapitalbildung ganz überwiegend in den Händen des Staates und der privaten Unternehmer vollzogen hatte.[1] Die Folge dieser durch die Steuerpolitik begünstigten Form der Kapitalbildung war in der privatwirtschaftlichen Sphäre eine Verzerrung der Vermögensstruktur zwischen Unternehmern und Nichtunternehmern zugunsten der ersteren. Die Herstellung eines für den Bestand des Wirtschaftssystems wichtigen gesünderen Verhältnisses zwischen den Methoden des Zwangsparens und dem freiwilligen privaten Sparen wurden als Aufgabe erkannt und in Angriff genommen.[2] Eine Aktivierung der Aktie als Instrument einer Politik der breiten Streuung von Eigentumstiteln schien sich als geeigneter Weg anzubieten; die Aktie erlangte damit neben ihrer wirtschaftlichen auch starke soziale und politische Bedeutung, was seinen Ausdruck in der Prägung des Begriffes der Volksaktie fand.

Von Seiten der ÖVP, die eine Politik der breiten Streuung von Eigentum zu einer ihrer bedeutsamsten innenpolitischen Zielsetzungen erhob, wurde eine solche Eigentumsstreuung gleichzeitig als Mittel angesehen, den großen Anteil des Staates an

---

1) Vgl. KOREN, Stephan: A.a.O., S.359.
2) Vgl. HEISSENBERGER, Franz: Der Wiederaufbau in Österreich. S.35.

der erwerbswirtschaftlichen Aktivität in Österreich durch Privatisierung von Teilen dieses Erwerbsvermögens zu vermindern. Diese Pläne stießen bei der SPÖ auf ganz entschiedenen Widerstand, denn diese sah und sieht in den staatseigenen erwerbswirtschaftlichen Unternehmen ein Faktum, das ihren wirtschafts- und ordnungspolitischen Vorstellungen entspricht und somit in keiner Weise angetastet oder vermindert werden sollte.

Die Propagierung des Zieles der Eigentumsstreuung mit Hilfe der Volksaktie beschied der ÖVP bei den Wahlen in dem Jahre 1956 einige Erfolge, so daß sich die SPÖ zu Zugeständnissen in der Frage der Ausgabe von Volksaktien veranlaßt sah.

Für die Diskussion der bisherigen Privatisierungen ist es jedoch unerläßlich, eine Kategorisierung der Unternehmen des Staates vorzunehmen, da die rechtliche und eigentumsmäßige Situation und die Wege, auf denen der österreichische Staat in den Besitz der verschiedenen Kategorien von Unternehmen gelangte, für die Beurteilung der bisherigen und evtl.möglichen Privatisierungen eine bedeutende Rolle spielen.

Folgende Unterscheidung kann getroffen werden:

1. Staatsmonopole (Tabak, Branntwein), Bundesforsten, Post- und Telegraphenanstalt und die österreichische Bundesbahn.
2. Die auf Grund des zweiten Verstaatlichungsgesetzes verstaatlichten Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft.
3. Die auf Grund des ersten Verstaatlichungsgesetzes verstaatlichten Unternehmen.
4. Die übrigen Unternehmen des Staates, in erster Linie die auf Grund des Staatsvertrages durch die ehemaligen Alliierten übergebenen Unternehmen, die zum deutschen Eigentum gerechnet wurden.

Für eine Privatisierung kommen demnach nur die in den beiden letzten Kategorien zusammengefaßten Unternehmen in Frage, denn nur bei diesen handelt es sich um erwerbswirtschaftliche

Unternehmen. Die Unternehmen der Kategorie 4 waren niemals, auch von der SPÖ nicht, als endgültig in das Eigentum des österreichischen Staates gehörig betrachtet worden; die Unternehmen der 3. Kategorie werden jedoch von der SPÖ als unwiderruflich zum Eigentum des Staates gehörig angesehen, nicht so von der ÖVP, die in der eigentumsmäßigen Stellung dieser Unternehmen einen Widerspruch zu ihrer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellung sieht.

Die ersten Volksaktien waren allerdings Beteiligungen an Unternehmen, die nach Auffassung der SPÖ keinesfalls zu dem privatisierungsfähigen Teil des staatlichen Vermögens an erwerbswirtschaftlichen Unternehmen gehörten, denn es handelte sich um Beteiligungen an zwei Banken, die durch das erste Verstaatlichungsgesetz in das Eigentum des Staates gelangt waren.

Zum Beginn des Jahres 1957 wurden je 30 v.H. des Grundkapitals der beiden Großbanken Creditanstalt-Bankverein und Österreichische Länderbank A.G. an das Publikum verkauft. Die erste Volksaktie ist eine stimmrechtslose Vorzugsaktie, für die eine Mindestdividende von 6 v.H. garantiert wird und die zum Kurse von 115 angeboten wurde. Für die nominell 225 Mill. Schilling, die auf den Markt gebracht wurden, liefen Kaufanträge in der Gesamthöhe von 407 Mill. Schilling ein. Im Interesse einer möglichst breiten Streuung der neuen Volksaktien, und um vor allem die kleinen Zeichner zu befriedigen, wurden die Aufträge so gekürzt, daß kein Zeichner mehr als 7 000 Schilling Aktien der Creditanstalt und 4 000 Schilling Aktien der Länderbank beziehen konnte. Eine Aufgliederung der einzelnen Zeichnungen ergab, daß rund 70 v.H. der Kaufanträge unter den festgesetzten Höchstgrenzen lag. Dieses ist ein Beweis dafür, daß die Volksaktien überwiegend von kleineren und mittleren Sparern begehrt wurden.[1)]

1) Vgl. KONITZER, Hanni: Die Volksaktie in Österreich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.111 vom 14.5.1957, S.9.

Der Erfolg dieser Volksaktienaktion ist auch dadurch offensichtlich, daß die Aktien an ca. 60 000 verschiedene Interessenten verkauft werden konnten. Der Verkauf dieser Volksaktien war demnach von einem beträchtlichen Primärstreuungseffekt bebleitet.

Daneben wurden noch Aktien (Stammaktien) in Höhe von je 10 v.H. des Grundkapitals der beiden Banken verkauft, die zum Kurse von 135 abgegeben wurden. Diese konnten jedoch nur von gewissen Organisationen und einem bestimmten Personenkreis erworben werden (Parteien, Kammern, Gewerkschaftsbund, Beamte der beiden Banken).[1] Von einer Privatisierung kann daher in Bezug auf diesen Teil kaum die Rede sein; die Gründe für diesen Verkauf werden auch überwiegend politischer und personalpolitischer Art gewesen sein. Aus dem Komplex der durch das erste Verstaatlichungsgesetz in den Besitz des Staates gelangten Unternehmen war diese erste Volksaktienausgabe bisher die einzige Privatisierungsaktion.

Durch den Staatsvertrag gelangten jedoch eine große Zahl von Unternehmen, die zum ehemals deutschen Eigentum gerechnet werden, in die Hand des österreichischen Bundes, ohne daß sie im Sinne einer gesetzmäßigen Regelung verstaatlicht wurden. Von diesen Unternehmen, die oben in die Kategorie 4 eingeordnet wurden, sind in der Zwischenzeit eine große Anzahl verkauft worden und wieder in privaten Besitz übergegangen. Bei einigen größeren Unternehmen, die als Aktiengesellschaften organisiert waren oder in solche umgewandelt werden konnten, wurde der Verkauf, wenn das Unternehmen auf Grund seiner Struktur die Voraussetzungen einer sicheren und dauerhaften Kapitalanlage bieten konnte, mit der Ausgabe von Volksaktien gekoppelt. In den meisten Fällen wurde so vorgegangen, daß ein privater Käufer für die Majorität der Aktien gesucht

1) Vgl.: Dreierlei Volksaktien in Österreich. In: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, 12.Jg., Nr.95, S.9.

wurde, der sich verpflichten mußte, dem Verkauf eines Teiles des Aktienkapitals als Volksaktien zuzustimmen.

Bei diesen Volksaktien handelt es sich durchweg um normale Aktien, denen also ein Stimmrecht zusteht.[1] Zur Sicherung der Kapitalanlage der Volksaktionäre wurden in die jeweiligen Übernahmeverträge noch einige zusätzliche Sicherungen eingebaut. Der Mehrheitsaktionär mußte sich verpflichten, auf die Volksaktien eine Mindestdividende von 6.v.H. auszuschütten, und ausserdem ist er verpflichtet, die Volksaktien, wenn sie ihm angeboten werden, mindestens zum Begebungskurs zurückzukaufen.[2] Der Teil des Aktienkapitals der Unternehmung, der in der Form von Volksaktien veräußert wurde, es handelt sich in der Regel um einen Teil von 15-28 v.H. des Grundkapitals, wurde zudem noch einmal unterteilt. Auf den einen, den kleineren Teil, wurde der Belegschaft des betreffenden Unternehmens eine Art Vorkaufsrecht eingeräumt, der Belegschaft wurden weiterhin beträchtliche Zahlungserleichterungen beim Kauf der Volksaktien zugestanden,[3] auch hinsichtlich des Preises der Aktie wurden z.T. Sonderkonditionen in Form eines gegenüber dem allgemeinen Ausgabekurs ermäßigten Begebungskurses eingeräumt.

Für die weitere Diskussion erscheint es notwendig, zunächst einen Überblick über die Unternehmen der Kategorie 4, deren Verkauf mit einer Ausgabe von Volksaktien gekoppelt war, zu vermitteln.[4]

---

1) Vgl.: Dreierlei Volksaktien ... A.a.O., S.9.
2) Vgl. HIRCHE, Kurt: Das Experiment ... A.a.O., S.15; dgl. GRUSSENDORF, Werner: A.a.O., S.35/36.
3) Vgl.: L'importance de l'action populaire en Autriche. Referat anläßlich der Tagung der Union der christlich-sozialen Parteien Europas, Wien 1962, S.3.
4) Angaben entnommen aus: Österreichische Länderbank A.G. (Hrsg.): Die Wiener Börse im Jahre 1961. In: Eigentumsstreuung und soziale Sicherheit.

Unternehmungen	Aktienkapital in Mill. Schilling	Volksaktien in v.H. des Aktienkapitals
Jenbacher Werke A.G.	60,0	15,0
Kabel- und Drahtwerke A.G.	50,0	15,0
Chemosan Union A.G.	8,4	21,7
Alpine Chemische A.G.	20,0	24,8
Österr. Hiag-Werke A.G.	5,0	28,0
Rotax-Werke A.G.	18,0	28,0
Tiroler Zugspitzbahn A.G.	12,0	23,0
Tivoli Schokoladen- und Zuckerwarenfabrik A.G.	10,0	100,0
J.M. Voith A.G.	40,0	20,0
Treibacher Chemische Werke A.G.	30,0	20,0

Aus der Aufstellung ist zu ersehen, daß es sich überwiegend um Unternehmen der Maschinen- und Metallindustrie (Jenbacher Werke, Kabel- und Drahtwerke, Rotax-Werke, J.M. Voith) und der Chemischen Industrie (Chemosan Union, Alpine Chemische, Österr. Hiag-Werke, Treibacher Chemische Werke) handelt. Die gegenwärtige Situation ebenso wie die zukünftigen Entwicklungschancen können in beiden Branchen als günstig angesehen werden, so daß von dieser strukturellen Seite her für die Sicherheit der Kapitalanlage der Volksaktionäre günstige Voraussetzungen geschaffen wurden. Auch die Größe der auf diese Art privatisierten Objekte gibt von der Seite der Sicherheit kaum zu Bedenken Anlaß, denn es handelt sich durchweg um für österreichische Verhältnisse größere bis mittlere Unternehmen. Bei der Auswahl des Mehrheitsaktionärs scheint jedoch die Bonität des Käufers mehr im Vordergrund gestanden zu haben als gewisse ordnungspolitische Erwägungen (Konzentrationstendenzen). Die Mehrheit des Aktienkapitals der Alpinen Chemische A.G. wurde z.B. von einem Unternehmen der gleichen Branche, der Biochemie G.m.b.H., die wiederum im Besitz einer großen österreichischen Brauerei ist, erworben.

Als Sonderfall muß in diesem Zusammenhang die Privatisierung der Tivoli Schokoladen- und Zuckerwarenfabrik A.G. (vormals Gebr. Stollwerck) angesehen werden. Das Unternehmen ist im Jahre 1959 umgegründet und mit einem Grundkapital von 10 Mill. Schilling ausgestattet worden. Dieses Grundkapital wurde in 10.000 Aktien à 1 000 Schilling unterteilt, die zu 100 v.H. als Volksaktien an private Interessenten verkauft wurden. Der Preis pro Aktie betrug 1 200 Schilling. Das Verkaufsangebot brachte von Seiten der Interessenten eine Überzeichnung der zur Verfügung stehenden Anteile um mehr als das Dreifache. 26 v.H. der Aktien wurden an die Belegschaft der Unternehmung, 3 000 an den Süßwarenhandel und das Konditorgewerbe und 4 000 an sonstige Interessenten abgegeben.[1] Der "Volkswirt" bezeichnet das Unternehmen als einziges "echtes 100-prozentiges Volksaktienunternehmen."[2] Ob diese Bezeichnung ganz gerechtfertigt ist, muß bezweifelt werden, zumal es sich bei einem Teil der Aktionäre, den Kunden des Unternehmens, auch um Unternehmer handelt, deren Interessen denen der übrigen Volksaktionäre sicher nicht immer entsprechen werden. Die Gefahr von Konzentrationsentwicklungen wird gerade bei der Gegenläufigkeit der Interessen von dieser Seite her nicht ganz ausgeschaltet werden können. Dennoch wird diese Lösung als ein interessanter Versuch gewertet werden können, die an einem Unternehmen interessierten Kreise durch eigentumsmäßige Beteiligung an das Unternehmen zu binden.

Abgesehen von diesem Sonderfall ist die österreichische Volksaktie grundsätzlich so konstruiert, daß dem Volksaktionär kaum Einflußmöglichkeiten auf das Unternehmen, an dem er beteiligt ist, gegeben sind. Bei den beiden Banken wurde das Stimmrecht für die Volksaktien, obwohl es sich um Minderheiten handelte, sogar ausgeschlossen. Aber auch bei den übrigen

1) Vgl. L'importance de l'action ... A.a.O., S.5.
2) Volksaktie sprengt die Wiener Koalition. In: Der Volkswirt, 13.Jg., Nr.12 vom 21.3.1959, S.489.

Volksaktiengesellschaften dürfte eine Einflußnahme, selbst wenn in einigen Fällen der Anteil der Volksaktien über der Sperrminorität liegt, so gut wie ausgeschlossen sein. Auf die Einräumung eines direkten Sozialbonus wurde bei der Ausgabe der Volksaktien verzichtet. Nur den Zeichnern aus dem Kreise der Belegschaft wurden eine Ermäßigung des Erwerbskurses und gewisse Zahlungserleichterungen gewährt. Ein Umstand, durch den sowohl die Streuung der Volksaktie gefördert, als auch ihr sozialer Charakter betont wurde, ist in den Zuteilungsmodalitäten bei der Ausgabe zu sehen, denn die Kürzungen wurden möglichst nur bei großen Zeichnern vorgenommen, die kleinen Zeichner hingegen wurden nach Möglichkeit voll befriedigt. Allerdings überstieg in einigen Fällen sogar die Anzahl der Zeichner die Zahl der vorhandenen Stücke, so daß jeder Zeichner nur eine Aktie bekommen konnte, und einige Interessenten überhaupt nicht berücksichtigt wurden.

Die mangelnden Einflußmöglichkeiten der Volksaktionäre auf das Unternehmen, an dem sie beteiligt sind, haben den grossen Vorteil, daß die Anteile aus diesem Grunde für kapitalkräftigere Nachfrager, die an einem Einfluß auf das Unternehmen interessiert waren, kaum von großem Interesse waren; unkontrollierbaren Konzentrationstendenzen war demnach auch für die Zukunft Vorschub geleistet. Entgegen den Befürchtungen aus Fachkreisen hat die mangelnde Einflußmöglichkeit auf das Interesse der kleinen Sparer, die die Masse der Interessenten stellen, keinen Einfluß gehabt. Hingegen war die jeweils garantierte Mindestverzinsung des Papiers für den kleinen Sparer ein Faktum, das die Sicherheit der Anlage für ihn erhöhte. Zwar war, wie oben schon erwähnt, von der Gewährung eines direkten Sozialbonus bei der Ausgabe der Volksaktien abgesehen worden, der Ausgabekurs war jedoch in allen Fällen so niedrig angesetzt worden, daß er dem inneren Wert des Unternehmens nur unvollkommen entsprach. In dieser Tatsache kann demnach eine

generelle Begünstigung der Volksaktionäre gesehen werden, die einersetis die Einführung der Papiere erleichtern sollte, und die andererseits als Betonung des sozialen Charakters der Anteile angesehen werden muß.

Zum Beweis dieser These mag hier die Kursentwicklung der Volksaktien kurz aufgezeigt werden:[1)]

Unternehmungen	Ausgabekurs	Kurs am 1.6.1962	Kurs am 1.2.1963
Creditanstalt Bankverein	115	685	587
Österr. Länderbank A.G.	115	685	587
Jenbacher Werke A.G.	110	365	270
Kabel- und Drahtwerke A.G.	145	350	284
Chemosan Union A.G.	110	288	260
Österr. Hiag-Werke A.G.	110	510	370+
Alpine Chemische A.G.	115	250	200+
Rotax-Werke A.G.	100	430	480+
Tiroler Zugspitzbahn A.G.	110	170	150++
Tivoli Schokoladen- und Zuckerwarenfabrik A.G.	120	326	277
J.M. Voith A.G.	105	330	245+
Treibacher Chemische Werke A.G.	350	535	515

\+ = Schätzkurse
++ = Kurs am 31.12.1962

Die Plazierung des Materials in den Kreisen des Publikums bereitete in keinem Falle Schwierigkeiten. Im Gegenteil war das Interesse so groß, daß die Emissionen in jedem Falle mehrfach überzeichnet wurden, was durchaus als Beweis dafür angesehen werden kann, daß diese Form der Kapitalanlage auch in Österreich von breiten Kreisen der Bevölkerung anerkannt und geschätzt wird. Auf Grund der sprunghaften Kursentwicklung der Volksaktien kam es zunächst zu einigen Umsätzen von Volksaktien

1) Angaben entnommen aus: Österreichische Länderbank A.G. (Hrsg.): A.a.O.

an der Börse und im außerbörslichen Handel. Der Grund für diese Umsätze mag in der Nachfrage der großen Zahl der nicht oder nicht voll befriedigten Interessenten gesehen werden. Nennenswertes Material kam jedoch nicht auf den Markt, so daß angenommen werden kann, daß der größte Teil der Papiere sich noch in den Händen der Erstbesitzer befindet, daß sich also an der breiten Primärstreuung kaum etwas geändert hat.[1] Daß die österreichischen Volksaktionäre auf die günstige Kursentwicklung nur in geringem Maße mit einem Verkauf ihrer Papiere reagiert haben, sondern diese vielmehr als dauerhafte Kapitalanlage betrachten, wird durch die Beruhigung, die im Handel mit den Papieren eingetreten ist, bestätigt. Die sprunghaften Kursentwicklungen der Volksaktien bergen allerdings auf die Dauer die Gefahr in sich, daß die Papiere überwiegend zu spekulativen Zwecken gekauft werden. Nachdem die geringen Ausgabekurse bei der Popularisierung der Volksaktien gute Dienste geleistet haben, wird man in Zukunft die Emissionskurse mit dem tatsächlichen Verkehrswert besser in Übereinstimmung bringen müssen.[2] Nur eine solche Emissionspolitik kann die Volksaktie zu dem machen, was sie eigentlich sein soll, zu einer soliden, dauerhaften Kapitalanlage für breite Schichten der Bevölkerung.

Die quantitative Bedeutung der Volksaktie als Faktor der Vermögensbildung muß in Österreich zwar noch als verhältnismäßig gering angesehen werden (ca. 280 Mill. Schilling Nominalwert = ca. 63 Mill. DM). Dennoch bildet der bei den bisherigen Aktionen erzielte Streuungseffekt wie auch die Vielzahl und Verschiedenheit der ausgegebenen Volksaktien eine gute Grundlage für die Fortsetzung der eigentumspolitischen Bestrebungen in dieser Richtung.

---

1) Diese Ansicht wurde von den beiden großen österreichischen Banken, der Creditanstalt Bankverein und der Österreichischen Länderbank sowie auch von der Wiener Börsekammer auf eine diesbezügliche Anfrage des Verfassers übereinstimmend bestätigt.

2) Vgl.: Wien "normalisiert" die Volksaktien. In: Der Volkswirt. 15.Jg., Nr.19 vom 13.5.1961, S.821.

3. Das erwerbswirtschaftliche Vermögen des österreichischen Bundes - vollzogene Privatisierungen und Möglichkeiten einer Privatisierungspolitik

Die Diskussion der Volksaktienmethoden in Österreich hat gezeigt, daß die Privatisierungsmethode der Volksaktienausgabe in den meisten Fällen mit der vollständigen Privatisierung der Unternehmen durch einen Verkauf der Aktienmehrheit an einen einzelnen Interessenten gekoppelt wurde. In Bezug auf die Verfügungsmacht über das Unternehmen lag das ökonomische Gewicht der Privatisierung auf dem Verkauf der Aktienmajorität; die Ausgabe von Volksaktien war nur eine der Bedingungen, die dem Erwerber beim Kauf des Objektes auferlegt wurden.

Ausgehend von der Kategorisierung des wirtschaftlichen Vermögens des österreichischen Bundes (siehe Abschnitt D II 2) kann zunächst festgestellt werden, daß sich die bisherigen Privatisierungen - mit der einzigen Ausnahme des Verkaufs von Anteilen an den beiden großen Banken als Volksaktien - ausschließlich auf die 4. Kategorie beschränkten. Aus dem Komplex dieses Vermögens ist es aber neben den mit der Ausgabe von Volksaktien gekoppelten Privatisierungen noch zu einer bedeutenden Anzahl weiterer Privatisierungen gekommen.

Es wurde bereits erwähnt, daß es sich bei den Unternehmen, Beteiligungen und sonstigen Vermögenswerten dieser Kategorie um Objekte handelt, die, als ehemals deutsches Eigentum den Alliierten zustehend, nach dem österreichischen Staatsvertrag in den Besitz des österreichischen Bundes übergingen. Auf Grund des Staatsvertrages aus dem Jahre 1955 war es der Republik Österreich untersagt, deutschen juristischen Personen ihr ehemaliges Eigentum zurückzugeben. Deutsche Privatpersonen

erhielten ihr Eigentum nur dann zurück, wenn es im ganzen einen Wert von 260 000 Schilling nicht überschritt.[1] Dem politischen Ursprung dieses Vermögens entsprechend sind die Gründe für dessen Privatisierung auch weitgehend politischer Natur gewesen. Das ergibt sich schon daraus, daß die Verkaufserlöse der Begleichung der umfangreichen Ablösungsverpflichtungen, die der Republik Österreich gegenüber der Sowjetunion im Staatsvertrag auferlegt wurden, dienen sollten. Aus diesem Grunde setzte die SPÖ der Privatisierung dieses Vermögenskomplexes auch keinerlei Widerstand entgegen. Der politische Charakter dieser Privatisierungen ist weiterhin dadurch dokumentiert, daß es im Staatsvertrag untersagt wurde, den enteigneten deutschen Vorbesitzer durch einen Kauf wieder in seine alten Rechte eintreten zu lassen.[2]

Bei der Durchführung der Privatisierungen jedoch versuchte die ÖVP dieses ihr in die Hand gegebene Mittel entsprechend ihren gesellschafts- und ordnungspolitischen Zielen einzusetzen. Das zeigt sich einerseits in den im vorigen Abschnitt diskutierten, mit der Ausgabe von Volksaktien gekoppelten Privatisierungen, die einer Förderung des breitgestreuten Eigentums an Produktionsmitteln dienen sollten, wobei der Gedanke der Sicherheit dieser Kapitalanlage im Vordergrund stand, denn von vielen Unternehmen, die privatisiert wurden, wurde die Privatisierung nur bei einigen wenigen mit der eigentumsstreuenden Volksaktienmethode gekoppelt. Andererseits fanden aber bei den Privatisierungen auch ordnungspolitische Momente Beachtung, denn der Kauf der Objekte war für den Käufer mit gewissen Bedingungen verbunden.[3]

---

1) Vgl. Österreich verkauft weitere deutsche Firmen. In: Der Tagesspiegel. 18.Jg., Nr. 5229 vom 18.11.1962, S.10.
2) Vgl. WILTSCHEGG, Walter: A.a.O., S.32.
3) Vgl.: L'importance de l'action .... A.a.O., S.3.

Die Interessenten wurden hinsichtlich einer Reihe mit dem Erwerb gekoppelter Kriterien und Bedingungen ausgesucht und beurteilt. Zunächst wurde darauf geachtet, daß sie nicht für Dritte tätig wurden. Dabei kam es darauf an festzustellen, ob der ehemalige deutsche Besitzer auf indirektem Wege wieder die Verfügungsmacht über das Unternehmen zu erlangen suchte. Aber auch die rein ordnungs- bzw.wettbewerbspolitische Zielsetzung der Verhinderung des Erwerbes eines solchen Unternehmens durch privatwirtschaftliche Konkurrenzunternehmen spielte bei der Auswahl der Interessenten eine Rolle.[1)] Der Erwerber mußte sich verpflichten - auch diese Bedingung hat z.T. wettbewerbspolitische Gründe - das Unternehmen nicht nach dem Erwerb zu schließen bzw. zu liquidieren. Außerdem wurden in den Übernahmevertrag alle möglichen Garantien und Sicherungen aufgenommen, damit die Aufrechterhaltung der Produktion und evtl. eine Ausweitung derselben durch entsprechende Investitionen gewährleistet war. Alle diese Bedingungen dienten unter wettbewerbspolitischem Gesichtspunkt einer Erhaltung des Unternehmens und seiner Stellung am Markt, unter sozialpolitischem Aspekt aber auch einer Sicherung der Arbeitsplätze in den Unternehmen.

Das 1. Staatsvertragsdurchführungsgesetz vom 25. Juli 1956 ermächtigte den Finanzminister, mit dem Verkauf des Vermögenskomplexes "Deutsches Eigentum" zu beginnen. Bei Werten von über 2 Mill. Schilling mußte die vorherige Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates eingeholt werden. Bei geringeren Werten genügte ein nachträglicher vierteljährlicher Bericht an diesen.

---

1) Allerdings scheint im Falle der Koppelung der Privatisierung mit der Ausgabe von Volksaktien den Sicherheitsaspekten der Vorrang eingeräumt worden zu sein, denn das im vorigen Abschnitt angeführte Beispiel der Alpinen Chemischen A.G. zeigt, daß von der Bedingung eines Nicht-Verkaufs an Konkurrenzbetriebe bzw. Unternehmen der gleichen Branche Ausnahmen gemacht wurden.

Von Oktober 1956 bis zum Juli 1959 wurden vom Finanzminister auf Grund der Ermächtigung aus diesem Vermögenskomplex 131 Objekte verkauft. Darunter befanden sich 70 Unternehmen mit zusammen über 13 000 Beschäftigten.[1] Bei den übrigen Objekten handelte es sich überwiegend um Grundstücke. In der Zahl der verkauften Unternehmen sind auch die Unternehmen enthalten, deren Verkauf mit einer Ausgabe von Volksaktien gekoppelt wurde. Bis zum Ende des Jahres 1962 war die Anzahl der verkauften Objekte auf 170 gestiegen. Bei den Interessenten und Erwerbern handelte es sich überwiegend um Ausländer,[2] ein Umstand, der das Vertrauen in die Stabilität der österreichischen Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsentwicklung deutlich zeigt, und der zu einer intensiveren Verflechtung der österreichischen Volkswirtschaft mit den marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen der westlichen Welt beiträgt.

Trotz der intensiven Privatisierungsbemühungen befindet sich auch heute noch ein nicht unbedeutender Teil des Vermögenskomplexes "Deutsches Eigentum" im Besitz des österreichischen Bundes. Es besteht jedoch die Absicht, auch diesen Teil möglichst wieder in Privathand zu überführen und die Privatisierungsaktion in Bezug auf diesen Vermögenskomplex bis zur vollständigen Veräußerung aller dazu gehörigen Objekte fortzuführen.

Die wichtigsten Objekte, die sich z.Zt. noch im Besitz des österreichischen Bundes befinden, sind einige Beteiligungen an großen Unternehmen:[3]

---

1) Vgl. WENGER, Karl: A.a.O., S.71.
2) Vgl. Österreich verkauft ... A.a.O., S.10.
3) Vgl. WENGER, Karl: A.a.O., S.80.

Unternehmungen	Aktienkap. (Schilling)	Bundesbeteiligung in v.H.
A.G. Dynamit Nobel	4 000 000	20,0
Bau A.G. "Negrelli" Wien	3 000 000	fast 100,0
Bayerische Granit-Schärding/Inn	750 000	62,5
Österr. Automobilfabriks A.G.	4 000 000	67,9
Elektrobau A.G., Linz	7 200 000	60,0

Weitere größere Objekte, die noch zum Verkauf stehen, sind die "Omnia" Leim und Chemikalien G.m.b.H., Wien, das Serotherapeutische Institut, Wien, die Spinnerei und Weberei Theodor Müller, Traumau, die Grazer Glasfabrik, die Metallhütten A.G., Schwechat bei Wien und die Gewerbe- und Handelsbank. Die Verkaufsabsichten haben für einzelne Unternehmen schon konkretere Formen angenommen. Der Wert der Glasfabrik Graz wurde mit 38 Mill. Schilling angesetzt, von ausländischen Interessenten wurde jedoch sofort das Doppelte geboten. Für die Aktien der Österreichischen Automobilfabrik soll sich der amerikanische Nash-Konzern interessieren.[1)]

Diese Übersicht zeigt, daß es sich bei den für eine Privatisierung noch zur Debatte stehenden Objekten um Unternehmen und Beteiligungen sehr unterschiedlicher Art und Größe handelt. Ein Verkauf der meisten dieser Objekte dürfte kaum große Schwierigkeiten bereiten, zumal es sich bis auf wenige Ausnahmen um Unternehmen handelt, die gut beschäftigten und strukturell sicheren Branchen angehören. Einige Objekte dürften zudem sicher die Möglichkeit einer Koppelung des Verkaufs mit einer Ausgabe von Volksaktien bieten. Für diese Methode ist allerdings wiederum die sorgfältige Prüfung und Auswahl der sichersten Anlageobjekte eine notwendige Voraussetzung.

1) Vgl.: Österreich verkauft ... A.a.O., S.10.

Mit der Privatisierung der Unternehmen, die aus dem Komplex des ehemaligen deutschen Eigentums in den Besitz des österreichischen Staates gelangt sind, ist jedoch das Vermögen des österreichischen Bundes an erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen noch nicht erschöpft. Der Bund ist durch die Maßnahmen des 1. Verstaatlichungsgesetzes (Kategorie 3, vgl. Abschnitt D II 2) in den Besitz eines noch viel bedeutenderen Komplexes an erwerbswirtschaftlichem Wirtschaftspotential gelangt. Die in dem grundlegenden Teil über die österreichische Wirtschaftsordnung vorgenommene Aufgliederung dieser Kategorie hat gezeigt, daß der überwiegende Teil der Unternehmen dieses Komplexes als zur Kategorie der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen gehörig angesehen werden muß.

Die derzeitige politische Konstellation in Österreich gestattet es jedoch kaum, diese Probleme von der grundsätzlichen Seite her in Angriff zu nehmen, denn die SPÖ setzt der ÖVP, der an einer klareren Trennung der Kompetenzbereiche zwischen Staat und Privatwirtschaft gelegen ist, entschiedenen Widerstand entgegen. Dennoch lassen gewisse Schwierigkeiten der verstaatlichten Industrie, besonders die Kapitalbeschaffung betreffend, die Probleme einer privatwirtschaftlichen Beteiligung - einer Teilprivatisierung also - immer akuter werden. Auf diesen Problemkreis soll zunächst eingegangen werden. Im Anschluß daran soll jedoch auch die konsequentere Lösung des Problems der erwerbswirtschaftlichen Staatsbetätigung in Österreich, obwohl sie z.Zt. aus politischen Gründen kaum realitätsnah erscheint, noch kurz beleuchtet werden.

Das derzeitige Finanzierungssystem, das überwiegend auf der Form der Selbstfinanzierung basiert, stellt die verstaatlichten Industrien vor immer wachsende Schwierigkeiten. Die Industrie ist vom Kapitalmarkt ausgeschlossen, erhält lang-

fristige Bankkredite nur in sehr geringem Umfang und ist somit überwiegend auf die eigenen Erträge als Investitionskapital angewiesen.[1] Solange das Wachstumstempo und die Gewinnspannen in der Wiederaufbauperiode über-durchschnittlich hoch waren, führte auch diese Finanzierungsmethode zu dem gewünschten Erfolg. Aber die Normalisierung des Wachstumstempos und die Notwendigkeit großer Investitionen zur Verbesserung und Erhaltung vor allem der internationalen Wettbewerbsfähigkeit stellen die ertragsschwachen und investitionsbedürftigen Industrieunternehmen vor unlösbare Schwierigkeiten. Betriebe, die nicht oder nicht mehr konkurrenzfähig sind, könnten durch geeignete Organisations- und Investitionsmaßnahmen in eine bessere Wettbewerbsposition gebracht werden. Gerade diese Betriebe arbeiten aber mit geringem oder ohne Ertrag und können ihren Kapitalbedarf keinesfalls selbst erwirtschaften.[2] Diese auf die Dauer ungesunde Finanzierungsstruktur zeigt sich ganz deutlich darin, daß noch im Jahre 1961 die durchschnittliche Selbstfinanzierungsquote in den verstaatlichten Industrien bei 94,6 v.H. lag.[3]

Die Schwierigkeiten lassen die Aktie als Finanzierungsinstrument in den Vordergrund treten. Eine Möglichkeit wird darin gesehen, bei den verstaatlichten Unternehmen eine Kapitalerhöhung vorzunehmen, den Bund auf seine Bezugsrechte verzichten zu lassen und die neuen Aktien als Volksaktien auf den Markt zu bringen. Die Sozialisten wehren sich nach wie vor gegen diese Pläne, weil sie darin eine de-facto-Privatisierung der Unternehmen sehen. Allerdings plädieren auch bereits so-

---

1) Vgl. dazu auch: Pleite bei den "Verstaatlichten". In: Der Volkswirt. 17.Jg., Nr.5 vom 1.2.1963, S.174 und 176.
2) Vgl. KOREN, Stephan: A.a.O., S.361.
3) Vgl. Bundeskanzleramt (Hrsg.): Die verstaatlichten Betriebe in Österreich. Ein Bericht über deren Zustand und Entwicklung im Jahre 1961, S.14.

zialistische Direktoren verstaatlichter Unternehmen für solche Maßnahmen, weil sie darin die beste und einzige Möglichkeit sehen, das dringend benötigte Kapital zu bekommen.[1] Keinesfalls aber wollen die Sozialisten zulassen, daß dem Staat durch derartige Teilprivatisierungen die Verfügungsmacht über die Unternehmen verlorengeht.[2] Deswegen wird befürchtet, daß Anteile an Unternehmen, bei denen der Staat eindeutiger Mehrheitsbesitzer bleibt, den privaten Erwerbern nicht sehr attraktiv erscheinen werden, weil sie befürchten müssen, daß der Mehrheitsaktionär jederzeit in der Lage ist, eine neue Enteignung des Minderheitsbesitzers, z.B. durch Unterbewertung bei einer Übernahme, vorzunehmen.[3] Auch die ordnungs- und eigentumsmäßigen Konsequenzen derartiger Teilprivatisierungen müssen als sehr zweifelhaft angesehen werden.

Eine Übertragung von Verfügungsmacht an private Wirtschaftssubjekte wäre mit dieser Art der privaten Kapitalbeteiligung nicht verbunden. Den Erfolgen der Kapitalbeschaffung, die auf diesem Wege möglicherweise zu erzielen wären, stünde auf der anderen Seite eine Diskriminierung des privaten Eigentums an dem Produktionskapital gegenüber, denn die Erwerber würden an den Unternehmen mit ihrer Beteiligung an dem Risiko keinerlei Rechte erwerben.

Wenn man aber unterstellt, daß durch eine Änderung der politischen Konstellation in Österreich die Voraussetzung für eine konsequente Lösung der Probleme der erwerbswirtschaftlichen Staatsbetätigung im Hinblick auf die marktwirtschaftliche Grundordnung geschaffen würde, dann stünde dem österreichischen Staat in dem großen Vermögen an erwerbswirt-

---

1) Vgl. KONITZER, Hanni: Die Volksaktie ... A.a.O., S.9.
2) Das ergibt sich deutlich aus dem Vorschlag der SPÖ, Volksaktien an den verstaatlichten Unternehmen nur bis zu 24 v.H. des Grundkapitals und außerdem z.gr.T. als stimmrechtslose Aktien auszugeben. Vgl.: Volksaktie sprengt die Wiener Koalition. A.a.O., S.489.
3) Vgl.: Dreierlei Volksaktien in Österreich ... A.a.O., S.9.

schaftlichem Kapital, das er noch in der Hand hat, sicher ein sehr wirksames Mittel der Ordnungs- und Eigentumspolitik zur Verfügung. Im Teil D II 2 wurde gezeigt, daß das Interesse breiter Schichten der Bevölkerung an dieser Art der Kapitalanlage außerordentlich groß ist. Von dieser Seite her wären die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Politik der Eigentumsstreuung demnach gegeben. Es wurde festgestellt, daß der Anteil des Bundes am gesamten Grundkapital der österreichischen Aktiengesellschaften ca. 64 v.H. beträgt (D II 1). Die Größe dieses Komplexes würde eine sorgfältige Auswahl und Dosierung der Privatisierungsobjekte nötig machen, um die Aufnahmefähigkeit des Marktes nicht übermäßig zu beanspruchen, weil dieser in einem solchen Falle mit einer Schwäche reagieren könnte, die sich nachteilig auf das Interesse breiter Kreise der Bevölkerung an der Anlageform der Aktie auswirken könnte.

Anhand der Struktur und Sicherheit der einzelnen Privatisierungsobjekte müßte darüber entschieden werden, ob bei einer Privatisierung die bisher in Österreich verfolgte Methode der Koppelung einer Volksaktienausgabe mit dem Verkauf an einen Mehrheitsaktionär zu beschreiten wäre, oder ob das Objekt geeignet ist, als vollständige Volksaktiengesellschaft (die Methode in der Bundesrepublik Deutschland) privatisiert zu werden. Sicher würden sich einige Objekte dazu eignen, auf Grund ihrer sicheren Struktur und ihrer gesunden Ertragslage als ganze Einheiten in das Eigentum breiter Kreise der Bevölkerung überführt zu werden. Ob der Staat sich wegen der besseren Kontinuität der Unternehmensführung vorübergehend noch einen Einfluß auf das Unternehmen bewahrt, ist eine Frage der Durchführung der Privatisierung, nicht der grundsätzlichen Eignung der Objekte. Vor allem in den Branchen der chemischen Industrie, der Elektroindustrie und der Maschinenindustrie würden sich geeignete Objekte finden lassen, die ohne Bedenken in privates Eigentum überführt werden

könnten.[1] Andere Unternehmen bedürften vor einer Privatisierung mit dem Ziele der Eigentumsstreuung unter Umständen einiger betriebswirtschaftlicher Eingriffe zur Verbesserung ihrer Produktionsstruktur und ihrer Ertragslage. Risikoreichere Objekte könnten mit Hilfe der bisher in Österreich praktizierten Methode, die dem Volksaktionär ein ungewöhnlich hohes Maß der Sicherheit seiner Anlage garantiert, veräussert werden.

Die quantitative Bedeutung der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand ist in Österreich ungleich größer als in der Bundesrepublik Deutschland. Daraus ergibt sich einerseits die Chance des wirksameren Einsatzes dieser Vermögensteile zur Verfolgung ordnungs- und eigentumspolitischer Zielsetzungen. Andererseits ist aber auch die Dringlichkeit einer die marktwirtschaftliche Grundordnung erhaltenden und verbessernden Politik durch diesen großen Anteil wesentlich bedeutsamer. Es ist keineswegs sicher, daß sich in Österreich alle erwerbswirtschaftlichen Unternehmen des Bundes für eine Privatisierung mit Hilfe der einen oder anderen Methode eignen. Das Vermögen des Staates an solchen Objekten ist jedoch so groß, daß auch die Privatisierung eines Teiles bedeutende eigentumspolitische Erfolge hätte und einen wesentlichen Beitrag zur Vervollkommnung der marktwirtschaftlichen Grundordnung leisten könnte.

---

1) Die Ergebnisse und Aussichten der Unternehmen dieser Industriezweige waren auch noch im Jahre 1961, das allgemein schon einige Schwächen in der konjunkturellen Entwicklung zeigte, besonders günstig. Vgl. Bundeskanzleramt (Hrsg.): A.a.O., S.25-29.

E. Schlußbetrachtungen

Die ursprünglich bestehende Absicht, die Probleme der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmungen auch in Bezug auf die englische Volkswirtschaft zu untersuchen, ist im Laufe der Arbeit aufgegeben worden. Mehrere Gründe haben den Verfasser zu dieser Beschränkung der Untersuchung bewogen. Nach dem 2. Weltkrieg verfügte die Labour-Regierung eine Verstaatlichung des Energiewesens, des Kohlenbergbaus, der Eisen- und Stahlindustrie, des Straßentransportgewerbes und des Baumwollimporthandels. Die Verstaatlichung der drei letztgenannten Wirtschaftszweige wurde von der konservativen Regierung nach ihrem Amtsantritt Zug um Zug wieder rückgängig gemacht.

Bei diesen Maßnahmen standen politische und parteidoktrinäre Erwägungen und Beweggründe so stark im Vordergrund, daß es zweifelhaft erschien, ob eine wirtschaftspolitische Untersuchung lohnend sein würde. Die Privatisierungen sind in Großbritannien überwiegend mit dem Ziel einer Wiederherstellung des früheren Zustandes vorgenommen worden. Die Möglichkeit eines ordnungs- oder eigentumspolitischen Einsatzes dieses erwerbswirtschaftlichen Vermögens wurde nicht in Erwägung gezogen. Da dieses negative Ergebnis vorhersehbar war, erschien eine umfangreiche Untersuchung dieser Zusammenhänge hinsichtlich der Problemstellung der Arbeit wenig lohnend.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß dagegen in den Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs durchaus bedeutsame Probleme und Möglichkeiten in Bezug auf das Mittel der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen zu verzeichnen sind. Neben den unterschiedlichen Voraussetzungen, die sich aus der strukturellen Situation hinsichtlich des Anteils erwerbswirtschaftlicher Staatstätig-

keit ergaben, spielt die politische Konstellation beim Einsatz des Mittels der Privatisierung - das wurde besonders bei der Darstellung der österreichischen Verhältnisse deutlich - eine entscheidende Rolle. Die Behandlung dieser Probleme in Bezug auf Österreich zeigte weiterhin, daß die Dringlichkeit des Einsatzes der erwerbswirtschaftlichen Staatsunternehmen zur Gestaltung der Grundlagen der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht zuletzt eine Funktion der Quantität erwerbswirtschaftlicher Staatstätigkeit ist. Ein relativ großes Vermögen des Staates ermöglicht wiederum bei konsequentem Einsatz dieses Mittels bedeutendere Erfolge vor allem hinsichtlich einer breiten Streuung von Eigentum an Produktionsmitteln. Die diesbezüglichen Möglichkeiten sind in der Bundesrepublik Deutschland sehr viel geringer als in Österreich.

Die Diskussion der bisher vorgenommenen Privatisierungen hat bei den beiden Ländern gezeigt, daß die Möglichkeiten, das Mittel der Privatisierung zu einer aktiven ordnungspolitischen Gestaltung einzusetzen (vgl. Teil B IV 1), außerordentlich gering sind. Bei einem Verkauf ganzer Unternehmen oder großer Beteiligungen an einzelne Wirtschaftssubjekte wird es bestenfalls möglich sein, bedeutende Konzentrationsentwicklungen oder allzu große Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Oft müssen ordnungspolitisch negative Wirkungen in Kauf genommen werden, wenn das übergeordnete Ziel einer Befreiung des Staates von seinen erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, also eine klarere Trennung von staatlichem und privatem Aufgabenbereich, erreicht werden soll. Die bedeutenderen Wirkungen des Mittels der Privatisierung liegen - auch das ist sowohl in Bezug auf die Bundesrepublik als hinsichtlich Österreichs festzuhalten - auf dem Gebiete der Eigentumspolitik. Die Hauptbedeutung ist hier in einem überwiegend psychologisch zu bewertenden Einsatz als Initial-Mittel zu sehen, das die Vorteile und Möglichkeiten des Eigentums

an Produktionsmitteln in breiten Schichten der Bevölkerung bekannt und geschätzt machen soll, um diese zu weiteren Anlagen in dieser Eigentumskategorie anzuregen. Die quantitativen Möglichkeiten dürfen - besonders in Bezug auf die Bundesrepublik - keinesfalls überschätzt werden.

Die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen ist nur eines von vielen in einer Marktwirtschaft zur Verfügung stehenden Mitteln zur Förderung breitgestreuten Eigentums. Neben diesem Mittel stehen eine Vielzahl anderer zur Verfügung, die besonders quantitativ sehr viel größere Wirkungen haben werden. Die Privatisierung ist jedoch eines der wenigen Mittel, die es gestatten, den unmittelbaren Kontakt zu einer besonders förderungswürdigen Eigentumsform herzustellen. Die Bedeutung der Aktie als wichtigstes Instrument der Eigentumsstreuung an Produktionsmitteln wird durch diese Überlegung noch unterstrichen. Die Aktie ist trotz aller Nachteile, die sich bei breiter Streuung in Bezug auf die Verfügungsmacht ergeben, noch am ehesten geeignet, den unmittelbaren Kontakt zwischen dem Anteilsinhaber und der realen Ausprägung des Eigentums in der Unternehmung herstellbar und einsichtig zu gestalten. In diesem Vorteil gegenüber den anderen indirekten Methoden der Eigentumsstreuung ist demnach die besondere Bedeutung der Privatisierung zu sehen.

Andererseits ist die Privatisierung erwerbswirtschaftlicher Staatsunternehmen aber auch zu den Mitteln zu rechnen, die unter ordnungspolitischem Aspekt eine Bedeutung bei einer konsequenteren Gestaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung erlangen können. Das Mittel der Privatisierung kann von dieser Seite her zu einer klareren Trennung der staatlichen und privatwirtschaftlichen Aufgabenbereiche und somit auch zu einer Stabilisierung und Erhaltung der marktwirtschaftlichen Grundordnung einen wesentlichen Beitrag leisten.

LITERATURVERZEICHNIS

1. Selbständige Bücher und Schriften:

AMONN, Alfred	Grundsätze der Finanzwirtschaft, erster (allgemeiner) Teil. Bern 1947
BEHLKE, Reinhard	Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland. Volkswirtschaftliche Schriften. Heft 55, Berlin 1961.
Berliner Commerzbank (Hrsg.)	Wer gehört zu Wem? Mutter- und Tochtergesellschaften von A bis Z. 5. Aufl. 1961.
BIRNBAUM, Hans	Die Volksaktie, Privatisierung des Bundesvermögens. Vortrag im Institut für Sozialpolitik und Arbeitsrecht. München 1960.
BONNER, Josef	Strukturwandlungen und Nachkriegsprobleme der Wirtschaft Österreichs. Kieler Studien. Heft 13, Kiel 1950.
BRÄUER, Karl (Hrsg.)	Die Bundeskonzerne. Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler. Heft 10, Bad Wörishofen 1957.
BRANDT, Jürgen	Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Jena 1929.
BREIDBACH, Hans-J.	Privatisierung! Schriftenreihe des Deutschen Industrieinstituts. Heft 8, Köln 1960.
BÜHLER, Hans H.	Familienpolitik als Einkommens- und Eigentumspolitik. Sozialpolitische Schriften. Heft 12, Berlin 1961.
BÜLOW, Friedrich	Volkswirtschaftslehre. Frankfurt a.M. - Berlin 1957.
Bund der Steuerzahler, Präsidium	Privatisierung des industriellen Bundesvermögens. Einzeldarstellungen Nr. 63, 1962.

Bundeskanzleramt; Verstaatlichte Unternehmen Sektion IV (Hrsg.)	Die verstaatlichten Betriebe in Österreich. Ein Bericht über deren Zustand und Entwicklung im Jahre 1961.
Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes (Hrsg.)	Der Bund als Unternehmer. Bericht über die Entwicklung des vom Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes verwalteten industriellen Bundesvermögens in der Zeit vom 1.4. 1959 bis 31.3.1960. Bad Godesberg Dez. 1960.
Bundesschatzministerium (Hrsg.)	Der Bund als Unternehmer. Bericht über die Entwicklung des vom Bundesschatzministerium verwalteten industriellen Bundesvermögens in der Zeit vom 1.4. 1960 bis 31.3.1961. Bad Godesberg Dez. 1961.
CASSEL, Margit	Die Gemeinwirtschaft; ihre Stellung und Notwendigkeit in der Tauschwirtschaft. Leipzig-Erlangen 1925.
Chamber of Commerce of the United States	Re-Privatizing Public Enterprise. Washington D.C. 1952.
COESTER, Franz	Miteigentum und Vermögensbildung der Arbeitnehmer in der Marktwirtschaft. Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik a.d. Univ. Mainz, Nr. 8, 1954.
DIMOCK, Marshall E.	Business and Government. New York 1949.
DUHMER	Das öffentliche Vermögen. Schriften des Instituts "Finanzen und Steuern", Heft 35, Bonn o.J.
EUCKEN, Walter	Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bern-Tübingen 1952.
FABRI, Theodor	Die Kleinaktie. Abhandlungen aus dem Industrieseminar Köln, Berlin 1959.
FANDRÉ, Helmut	Zum Problem der Streuung des Eigentums an Unternehmungen. Diss. Freie Universität, Berlin 1961.

Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Univ. Mainz (Hrsg.)	Öffentliche Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen. Ein Verzeichnis der Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik; als Manuskript vervielfältigt, August 1957.
FRENTZEL, Gerhard	Die gewerbliche Betätigung der öffentlichen Hand. Ein Problem des Wirtschaftsverfassungsrechtes. Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handelstages. Heft 56.
GREISS, Franz	Eigentum und Miteigentum - Möglichkeiten und Grenzen. Aktuelle Betriebsfragen Nr. 22, Frankfurt a.M. 1954.
GRUSSENDORF, Werner	Grundlagen und Formen der Privatisierung. Schriftenreihe des Deutschen Industrieinstituts, Heft 9, Köln 1960.
HALM, Georg	Wirtschaftssysteme. Berlin 1960.
HAMM, Walter	Kollektiveigentum. Heidelberg 1961.
HAUSSMANN, Frederik	Die öffentliche Hand in der Wirtschaft. München-Berlin 1954.
HAYEK, F.A.	Der Weg zur Knechtschaft. Erlenbach - Zürich, 3. Aufl., 1952.
HEGEL, Georg W.F.	Wissenschaft von der Logik. I. Teil Die objektive Logik. Sämtliche Werke Bd. IV, 3. Aufl. der Jubiläumsausgabe, Stuttgart 1958.
HEISSENBERGER, F.	Der Wiederaufbau in Österreich. Frankfurt a.M. 1961.
HILGER-FERRARI	Volksaktie - Ausdruck der Zeit. Bad Godesberg 1961.
HIRCHE, Kurt	Das Experiment der Volksaktie. Köln 1961.
DERS.	Die Komödie der Privatisierung. 2. Aufl. Köln 1959.
KEYNES, John M.	Das Ende des laissez-faire. München und Leipzig 1926.

KLUG, Oskar	Volkskapitalismus durch Eigentumsstreuung. Stuttgart 1962.
KÜNG, Emil	Der Interventionismus. Bern 1941.
LIEFMANN, Robert	Die Unternehmungsformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung. Stuttgart, 2.Aufl., 1921.
LÜCK, Willi H.	Ziele und Grundsätze des Privatisierungsprogrammes im Bundesgebiet und die Popularisierung der Aktie in den Vereinigten Staaten. Münster 1960.
MARBACH, Fritz	Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention. Bern o.J.
MICHEL, Hartmut	Eigentumspolitik - Voraussetzungen und Wirkungen aus psychologischer Sicht. Tübingen 1962.
MÖTTELI, Carlo	Licht und Schatten der sozialen Marktwirtschaft. Zürich-Stuttgart 1961.
MÜLLER-ARMACK, Alfred	Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Hamburg 1947.
NAWROTH, Egon E.	Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus. Heidelberg-Löwen 1961.
NIEBUHR, Heinrich	Öffentliche Unternehmungen und Privatwirtschaft. Leipzig 1928.
PAULSEN, Andreas	Soziale Gerechtigkeit als Wertnorm der Wirtschaftsordnung. München 1948.
PÜTZ, Theodor	Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung. Wien 1948.
Der Rat der evangelischen Kirchen in Deutschland (Hrsg.)	Eigentumsbildung in sozialer Verantwortung. Eine Denkschrift zur Eigentumsfrage in der Bundesrepublik Deutschland. o.O., den 6. April 1962.
RITSCHL, Hans	Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung. Tübingen 1954.
RÖPKE, Wilhelm	Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Zürich 1942.

SAITZEW, Manuel	Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. Tübingen 1930.
SCHLEUSSNER, C.A.	Fibel der sozialen Marktwirtschaft. Düsseldorf 1953.
SCHMITZ, Werner G.	Kapitalbeteiligung des Arbeitnehmers am arbeitgebenden Unternehmen. Berlin 1955.
SCHNETTLER, Albert	Öffentliche Betriebe. Essen 1956.
SCHREIBER, Wilfried	Vermögensbildung in breiten Schichten. Schriftenreihe des Bundes katholischer Unternehmer. NF, 4, Köln 1958.
SIGLOCH, G.	Die Unternehmungen der öffentlichen Hand. Mannheim-Berlin-Heidelberg 1929.
SMITH, Adam	An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. London-New York o.J.
SPIEGELHALTER, Franz	Vermögensförderung, Aufgaben und Maßnahmen des Gesetzgebers. Neuwied-Berlin 1961.
Statistisches Bundesamt (Hrsg.)	Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1962. Stuttgart und Mainz 1962.
STAUDINGER, Hans	Der Staat als Unternehmer. Berlin o.J.
STEIN, Lorenz v.	Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich. Bd. 1: Der Begriff der Gesellschaft und die soziale Geschichte der französischen Revolution bis zum Jahre 1830. Leipzig 1850.
STRICKRODT, Georg	Die gewerblichen Staatsunternehmen in ihrer verfassungsrechtlichen und unternehmenswirtschaftlichen Bedeutung. Tübingen 1954.
TAUTSCHER, Anton	Die öffentliche Wirtschaft. Berlin 1953.
TERHALLE, Fritz	Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden. Berlin 1948.

TRIEBENSTEIN, Olaf — Die industriellen Staatsunternehmen und die Möglichkeit und Notwendigkeit ihrer instrumentalen Verwendung in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften. Diss. Freie Universität Berlin, 1958.

WEBER, Christian — Lohnwertbildung und Eigentumsordnung in der modernen Marktwirtschaft. Berlin 1957.

WILKEN, Folkert — Die Entmachtung des Kapitals durch neue Eigentumsformen. Freiburg 1959.

WOISCHNIK, Bernhard (Hrsg.) — Grundlagen der Privatisierungspolitik. Bad Godesberg 1961.

ZWEIG, G. und FELDHEGE, H.G. — Eigentum für Alle. Bad Godesberg 1961.

2. Aufsätze und Beiträge in Zeitschriften und Sammelwerken:

ALBERT, Hans — Vorbedingungen verstärkter Eigentumsbildung in den Händen der wirtschaftlich Schwachen. Begriffliche und ordnungspolitische Bemerkungen. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen. Bd.2, 1955/56.

ARNDT, Helmut und OLLENBURG, Günter — Begriff und Arten der Konzentration. In: Die Konzentration in der Wirtschaft. Bd.1, Hrsg.: Arndt, Helmut, Berlin 1960.

BAYER, Hans — Wirtschaftliche Auswirkungen des österreichischen Staatsvertrages. In: Die öffentliche Wirtschaft 1955, Nr.7.

BÖHM, Franz — Freiheitsordnung und soziale Frage. In: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung. Hrsg.: Kosiol, E. u. Paulsen, A., Berlin 1954.

BREIDBACH, Hans J.	Die öffentlichen Unternehmen in der Konjunktur. In: Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts 1960, Nr. 15 vom 12.4.1960.
BURG, Norbert	Die Gemeinwirtschaft in Österreich. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1958, Nr.3.
DOHRENDORF, E.M.	Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 44. Jg. (NF 3.Jg.) 1952.
ECKERT, Christian	Staat und Wirtschaft. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 35, 1932.
EHLERT, F.O.	Argentiniens Stabilisierungspolitik hat Erfolge. In: Der Volkswirt, 16. Jg., H. 1 vom 6.1.1962.
ETTL, O.	Das Eigentum an den österreichischen Aktiengesellschaften. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. 24.Jg., 1955.
EYNERN, Gert von	Über den Einfluß des Bundes auf seine Unternehmen. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. 4. Jg., 1959.
FIRNBERG, Herta	Wesen und Wandel der Sozialschichtung Österreichs. In: Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern-heute-morgen. Bd. 2, Hrsg.: Weber, Wilhelm, Berlin 1961.
FÖHL, Carl	Über die Möglichkeiten einer Beeinflussung der Vermögensbildung und ihrer Verteilung. In: Finanzarchiv NF 19, 1958/59.
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V.	Bereinigung statt Privatisierung. In: Die Berliner Wirtschaft. 6. Jg.,1956, Nr.5.
HALBACH, Günter	Vermögensbildung der Arbeitnehmer. In: Sozialpolitik in Deutschland. Heft 46, Hrsg.: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart 1961.

HAYEK, F.A.	Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik. In: ORDO, Bd.VI, 1954.
HEIMANN, Eduard	Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 176, I, 1932.
HELLWIG, Fritz	Die öffentlichen Unternehmen in privatwirtschaftlicher Sicht. In: Die öffentliche Wirtschaft 1955, Heft 5.
HENZLER, Reinhold	Konzentrationsprobleme in der Unternehmensspäre. In: Die Konzentration in der Wirtschaft.Bd.III, Hrsg.: Arndt, Helmut, Berlin 1960.
JAHNBERG, Hans	Aufgeklärter Kapitalismus. In: Der Volkswirt, 15.Jg., Heft 51/52 vom 23.12.1961.
KLOTEN, Norbert	Finanzpolitik, Einkommensgestaltung und Vermögensschichtung. In: ORDO, Bd. IX, 1957.
KOREN, Stephan	Die Industrialisierung Österreichs - vom Protektionismus zur Integration. In: Die Österreichische Wirtschaftsstruktur gestern-heute-morgen, Bd.1, Hrsg.: Weber, Wilhelm, Berlin 1961.
KRETSCHMER, Ernst	Der Staat als privates Wirtschaftssubjekt. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. 5.Jg., 1929.
LANGER, Edmond	Die Gemeinwirtschaft in Österreich. Zusammenfassende Darstellung. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. 30.Jg., 1961.
DERS.	Die Gefahren der Privatisierung für die Freiheit, die Sicherheit und den Wohlstand. In: Annalen der Gemeinwirtschaft, 29.Jg., 1960.
LAUFENBURGER, Henry	Der private und der öffentliche Wirtschaftsbereich. In: Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie; Festschrift für Rudolf Stucken, Hrsg.: VOIGT, Fritz, Göttingen 1953.

LINDRATH, Hermann	Eigentumspolitik und Privatisierung. In: Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts. 1960. Nr.3 vom 19. 1.1960.
LIPFERT, Helmut	Gefahren der Konzentration für den Streubesitz. In: Die Konzentration in der Wirtschaft. Bd.III, Hrsg.: Arndt, Helmut, Berlin 1960.
LITTMANN, Konrad	Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung. In: Wirtschafts- und Finanzwissenschaftliche Forschungen. Bd.1, Hrsg.: Jecht, H., Köln-Opladen 1957.
DERS.	Über einige Zwangsläufigkeiten der Vermögensverteilung in der Marktwirtschaft. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 113, 1957.
MÄRZ, Eduard	Zur ökonomischen Struktur des österreichischen Wohlfahrtsstaates. In: Zeitschrift für Nationalökonomie. Bd. 17, 1957/58.
MEINHOLD, Helmut	Öffentliche Wirtschaft und Marktwirtschaft. In:Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg.: Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1954.
DERS.	Die Wirtschaftspolitik Westdeutschlands unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsordnung. In: Wirtschaftssysteme des Westens. Bd.2, Hrsg.: FREI, Rudolf, Basel-Tübingen 1959.
MELLEROWICZ, Konrad	Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen. In: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung. Bd.36, 1942.
MIKSCH, Leonhard	Die Verstaatlichung der Produktionsmittel in der Morphologie der Wirtschaftsordnungen. In: Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF 2, Berlin 1950.

MOLITOR, Bruno	Soziale Marktwirtschaft. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg.3, 1958.
DERS.	Öffentliche Wirtschaft und Privatisierung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Jg.5, 1960.
MÜLLER, Heinz	Wirtschaftliche Fragen der Bildung breitgestreuten Eigentums. In: ORDO, Bd.X, 1958.
MÜLLER-ARMACK, Alfred	Stil und Ordnung der sozialen Marktwirtschaft. In: Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Ordnung. Festschrift für Degenfeld-Schönburg, Hrsg.: Lagler-Messner, Wien 1952.
DERS.	Die Wirtschaftsordnungen sozial gesehen. In: ORDO, Bd.I, 1948.
NAPHTALI, Fritz	Öffentliche Wirtschaft und kapitalistisches Wirtschaftssystem. In: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg.: Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentliche Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs, Berlin 1930.
NELL-BREUNING, Oswald von	Eigentumsbildung in Arbeiterhand. In: Wirtschaft und Gesellschaft Heute, Bd. I, Freiburg 1956.
DERS.	Vermögensbildung in Arbeiterhand. In: Wirtschaft und Gesellschaft Heute, Bd.I, Freiburg 1956.
DERS.	Das Subsidiaritätsprinzip als wirtschaftliches Ordnungsprinzip. In: Wirtschaft und Gesellschaft Heute, Bd. I, Freiburg 1956.
DERS.	Ist Eigentum eine Ordnungsmacht? In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd.9, 1958.

NEMSCHAK, Franz	Die Ordnungsprinzipien der Wirtschaftspolitik Österreichs. In: Wirtschaft ohne Wunder. Volkswirtschaftliche Studien für das Schweizerische Institut für Auslandsforschung. Erlenbach-Zürich 1953.
DERS.	Die Stellung der Gemeinwirtschaft in der österreichischen Volkswirtschaft. In: Annalen der Gemeinwirtschaft, 30. Jg. 1961.
OEFTERING, H.M.	Der Bund als Unternehmer. In: Die öffentliche Wirtschaft 1954, Heft 3.
DERS.	Die gewerblichen Unternehmungen des Bundes. In: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg.: Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1954.
DERS.	Die Entwicklung der großen industriellen Bundesgesellschaften. In: Die öffentliche Wirtschaft 1956, Heft 3.
Österreichische Länderbank (Hrsg.)	Die Wiener Börse im Jahre 1961. In: Eigentumsstreuung und soziale Sicherheit. o.O.u.J.
PREISER, Erich	Erkenntniswert und Grenzen der Grenzproduktivitätstheorie. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd.89, 1953.
RAMBOUSEK, H.G.	Privatisierung in Österreich vorgesehen. In: Der Volkswirt, 10.Jg. Nr.27 vom 7.7.1956.
REUTER, Franz	Volkswagenwerk und Volksaktie. In: Der Volkswirt 12. Jg. Nr.5 vom 1.2. 1958.
RICHEBÄCHER, Kurt	Der Staat als Unternehmer. In: Der Volkswirt 7.Jg. Nr.23 vom 6.6.1953.
RITSCHL, Hans	Die öffentliche Wirtschaft in der Marktwirtschaft. In: Die öffentliche Wirtschaft, 1955, Heft 5.

RITSCHL, Hans	Finanzpolitik und Konjunkturpolitik. In: Die öffentliche Wirtschaft, 1956, Heft 2.
DERS.	Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd.176 I, 1932.
DERS.	Die Prinzipien der Staatswirtschaft. In: Finanzarchiv NF Bd.12, 1950/51.
DERS.	Die Prinzipien der Gemeinwirtschaft. In: Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik NF, Bd.2, Berlin 1950.
ROTHSCHILD, Kurt W.	Wurzeln und Triebkräfte der Entwicklung der österreichischen Wirtschaftsstruktur. In: Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern-heute-morgen. Bd.I, Hrsg.: Weber, Wilhelm, Berlin 1961.
SAEKEL, Bruno	Investment-Partnerschaft? In: Der Volkswirt. 7.Jg., Nr.11 vom 14.3.1953.
SCHMÖLDER, Konstanz	Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1957, Heft 4.
SCHMÖLDERS, Günter	Eigentum und Eigentumspolitik. In: Eigentum und Eigentümer in unserer Gesellschaftsordnung. Veröffentlichungen der Walter Raymond-Stiftung, Bd.1, Köln und Opladen 1960.
SERAPHIM, Hans J.	Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der sozialen Marktwirtschaft. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. Festgabe für Ludwig Erhard, Hrsg.: Beckerath, E. von, Meyer, F.W., Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957.
STRASSMANN, Ernst	Die öffentliche Wirtschaft in der Konjunktur. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1956, Heft 2.

SUENDORF, Clemens	Wirtschaftliches Wachstum und Einkommensverteilung in der Marktwirtschaft. In: Löhne und Preise. Hrsg.: Bombach-Gabriel, Darmstadt 1957.
TAUTSCHER, Anton	Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. In: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. Hrsg.: Tautscher, A., Wien 1961.
DERS.	Die öffentlichen Unternehmen und ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 109, 1953.
TERHALLE, Fritz	Einige Anmerkungen zu unserem heutigen Nebeneinander von Sozialer Marktwirtschaft und öffentlicher Finanzwirtschaft. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. Festgabe für Ludwig Erhard, Hrsg.: Beckerath, E. von, Meyer, F.W., Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957.
THALHEIM, Karl C.	Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik. In: Festgabe für Georg Jahn, Hrsg.: Muhs, Karl, Berlin 1955.
THIEMEYER, Th.	Die gegenwärtige Diskussion über die Vermögensbildung der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. In: Eigentum in der industrialisierten Gesellschaft. Hrsg.: Ständiger Ausschuß für Selbsthilfe, Göttingen 1958.
TRIEBENSTEIN, Olaf	Bereinigung statt Privatisierung. In: Die Berliner Wirtschaft, 6.Jg., 1956, Nr.9.
VEIT, Hermann	Staat und Wirtschaft. In: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg.: Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1954.
VOIGT, Fritz	Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Sonderdruck aus: Staat und Bürger. Festschrift für Willibalt Apelt, München und Berlin 1958.

WEBER, Wilhelm	Österreichs Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung im Lichte moderner Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. In: Zeitschrift für Nationalökonomie. Bd. 17, 1957/58.
DERS.	Die österreichische Volkswirtschaft - ein "gemischter Typus" mit ausgeprägter Verbandswirtschaft. In: Wirtschaftssysteme des Westens, Bd.I, Hrsg.: Frei, Rudolf, Basel-Tübingen 1957.
WEISSER, Gerhard	Öffentliche Unternehmen als Instrumente der Preispolitik. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1957, Heft 4.
DERS.	Eigentumsbildung als Mittel sozialen Ausgleichs. In: Wirtschaftsdienst 1955, Nr.35.
DERS.	Eigentumspolitik als Ausweg aus zunehmender sozialer Abhängigkeit. In: Eigentum in der industrialisierten Gesellschaft. Hrsg.: Ständiger Ausschuß für Selbsthilfe, Göttingen 1958.
DERS.	Privatisierung und Genossenschaftsreform. Zugleich ein Beitrag zur Axiomatik der Einzelwirtschaftspolitik. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd.1,1954.
WELTER, Erich	Ziele der Wirtschaftspolitik. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. Festgabe für Ludwig Erhard, Hrsg.: Beckerath, E.v., Meyer, F.W., Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957.
WENGER, Karl	Volkswirtschaft und öffentliche Wirtschaft. In: Handbuch der Österreichischen Wirtschaftspolitik. Hrsg.: Tautscher, A., Wien 1961.
WIEDENFELD, Kurt	Die Wirtschaft der öffentlichen Hand. In: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre. Bd.2, die Betriebsverwaltung. Leipzig 1927.

WILTSCHEGG, Walter	Die Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft seit dem zweiten Weltkrieg. In: Handbuch der Österreichischen Wirtschaftspolitik, Hrsg.: Tautscher, A., Wien 1961.
WINTERSTEIN, Helmut	Breite Eigentumsstreuung als Patentlösung? In: Der Volkswirt, 16.Jg., Nr. 23 vom 8.6.1962.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium	Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 24.9.1950. Abgedruckt in: Nell-Breuning, Oswald von: Wirtschaft und Gesellschaft Heute. Bd.I, Freiburg 1956.
WISSLER, Albert	Vorbedingungen verstärkter Eigentumsbildung in den Händen der wirtschaftlich Schwachen. Zur Frage der Eigentumsbildung im modernen Wirtschaftssystem. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen. Bd.2, 1955/56.
WOLKERSDORF, Lorenz	Zur Frage der Vermögensbildung in breiten Schichten. In: Finanzarchiv NF 20, 1959/60.
ZETSCHKE, Wolfgang	Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen. Bd.3, 1957.
. . .	Eigentumsbildung in der Marktwirtschaft. In: Wirtschaftspolitische Chronik. Hrsg.: Müller-Armack, A., 1953, Heft 2.
. . .	Die Entwicklung der Preussenelektra und ihre Bedeutung in der deutschen Elektrizitätswirtschaft. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1956, Heft 3.
. . .	Erschließung des wissenschaftlichen Beirats zur Frage der konjunkturpolitischen Aufgaben öffentlicher Unternehmen. In: Die öffentliche Wirtschaft. 1956, Heft 3.
. . .	Pleite bei den "Verstaatlichten". In: Der Volkswirt, 17.Jg., Nr. 5 vom 1.2. 1963.

. . . Volksaktie sprengt die Wiener Koalition. In: Der Volkswirt, 13.Jg., Nr. 12 vom 21.3.1959.

. . . Volksaktionäre - draußen vor der Tür. In: Der Volkswirt, 15.Jg., Nr.25 vom 4.6.1961.

. . . Wien "normalisiert" die Volksaktie. In: Der Volkswirt, 15.Jg., Nr. 19 vom 13.5.1961.

3. Artikel aus Handwörterbüchern und Lexika:

ALBERS, Willi — Art. Erwerbseinkünfte, öffentliche. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd. 3, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959.

AMONN, Alfred — Art. Privatwirtschaftliche Einnahmen. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd.I, 1.Aufl., Tübingen 1926.

JOHNS, Rudolf — Art. Betriebe, öffentliche. In: HdSW, Bd. 2, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959.

KELLER, Theo — Die Einnahmen aus privatwirtschaftlich betriebenen und öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd.II,2.Aufl., Tübingen 1956.

MOLITOR, Bruno — Art. Eigentum I, Soziologie des Eigentums. In: HdSW, Bd. 3, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961.

MÜLLER-ARMACK, Alfred — Art. Soziale Marktwirtschaft. In: HdSW, Bd. 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956.

NIPPERDEY, Hans C. — Art. Stiftungen I. In: HdSW, Bd.10, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959.

ORTLIEB, H.D. und STAVENHAGEN, G. — Art. Sozialisierung II 1, Deutschland. In: HdSW, Bd.9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956.

RITSCHL, Hans — Art. Unternehmungen, öffentliche. In: HdSW, Bd. 10, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959.

RÖPKE, Wilhelm — Art. Staatsinterventionismus. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4.Aufl., Jena 1929, Ergänzungsband.

SELLIN, R. und SELLIN, H. (Hrsg.) — Abschnitt: Investment-Trust. In: Wirtschaftslexikon, Bd. 1, Wiesbaden 1956.

STRICKRODT, Georg — Art. Stiftungen II, Stiftungsunternehmungen. In: HdSW, Bd. 10, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959.

WAGNER, Adolph — Staat in nationalökonomischer Hinsicht. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, 3. Aufl., Jena 1911.

WEISSER, Gerhard — Art. Vermögen und Vermögenspolitik. In: HdSW, Bd.11, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1960.

. . . — Handbuch der Deutschen Aktiengesellschaften 1961/62. 62. Aufl., Essen-Berlin-Haarlem-Wien.

4. Zeitungsartikel und andere Veröffentlichungen:

Bundesschatzministerium (Hrsg.) — Verzeichnis der privatisierten unmittelbaren und mittelbaren Bundesbeteiligungen. O.O. und o.J.

Deutsches Industrieinstitut (Hrsg.) — Berichterstattung über die Bundesbeteiligungen (Teil 2) In: Material zum Zeitgeschehen Nr. 6 vom 1.6.1959.

DERS. — Ursachen für das weitere Anwachsen des öffentlichen Beteiligungsvermögens. In: Material zum Zeitgeschehen Nr. 10 vom 17.11.1960.

DERS. — Das wirtschaftliche Vermögen der deutschen Bundesländer. In: Material zum Zeitgeschehen Nr.8 vom 29.9.1960.

ERHARD, Ludwig	Über die Volksaktie. Breite Eigentumsstreuung am volkswirtschaftlichen Produktionskapital. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr.136 vom 27.7. 1957.
KONITZER, Hanni	Die Verstaatlichung in Österreich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.80 vom 7.4.1959.
DIES.	Die Volksaktie in Österreich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 111 vom 14.5.1957.
KRUK, Max	Der Bund - der größte Unternehmer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 31 vom 6.2.1954.
LEMMER, Friedrich	Die Volksaktie muß eine echte Aktie sein. In: Die Zeit, 12.Jg., Nr.19 vom 9.5.1957.
LINDRATH, Hermann	Keine Freiheit ohne Eigentum. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 102 vom 10.6.1959.
DERS.	Deutsche werden Wirtschaftsbürger. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 245 vom 18.12.1959.
DERS.	Das Ziel der Privatisierung von Bundesvermögen. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr.45 vom 7.3.1958.
DERS.	Breite Streuung des Eigentums. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr.42 vom 4.3.1959.
Volkswagenwerk Aktiengesellschaft Wolfsburg (Hrsg.)	Mitteilungen für Aktionäre, Nr.2. Mai 1961.
WEST, Paul	Mehr Aktionärsrechte - auch in England. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.160 vom 13.7.1962.

WILHELMI, Hans	Neue Phase der Gesellschaftspolitik. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 242 vom 29.12.1960.
DERS.	Erfolge der Privatisierung verpflichten. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr.99 vom 31.5.1961.
. . .	Privatisierung des industriellen Bundesvermögens. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr.232 vom 14.12.1957.
. . .	216 000 Preussag-Aktionäre. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr.83 vom 9.5. 1959.
. . .	L'importance de l'action populaire en Autriche. Referat anläßlich der Tagung der Union der christlich sozialen Parteien Europas. Wien 1962.
. . .	Dreierlei Volksaktien in Österreich. In: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, 12.Jg., Nr.95 vom 27.11.1957.
. . .	Den Kleinkapitalismus pflegen. In: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, 12.Jg., Nr.46 vom 8.6.1957.
. . .	Wirtschaftspolitische Aufgaben der öffentlichen Hand. In: Industriekurier, 8.Jg., Nr.78 vom 19.5.1955.
. . .	Österreich verkauft weitere deutsche Firmen. In: Der Tagesspiegel, 18.Jg., Nr.5229 vom 18.11.1962.
. . .	"Prakla". In: Der Tagesspiegel, 19.Jg., Nr.5351 vom 17.4.1963.
. . .	Vereinigte Tanklagergesellschaft jetzt bei der Preussag. In: Die Welt vom 16./17. Juni 1961.

5. Gesetze, Satzungen und Verträge:

. . . Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

. . . Gesetz zur Abwicklung und Entflechtung des ehemaligen reichseigenen Filmvermögens vom 5.Juni 1953. In: Bundesgesetzblatt, Jg. 1953, Teil I, Nr.25.

. . . Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung vom 9.Mai 1960. In: Bundesgesetzblatt, Jg. 1960, Teil I, Nr.23.

. . . Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermögens und der preussischen Beteiligungen vom 21. Juli 1951. In: Bundesgesetzblatt, Jg. 1951, Teil I, Nr. 35.

. . . Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand, vom 21. Juli 1960. In: Bundesgesetzblatt, Jg. 1960, Teil I, Nr. 39.

. . . Satzung der Preussischen Bergwerks- und Hütten-Aktiengesellschaft, Berlin. Abgedruckt bei Woischnik, B. (Hrsg.): Grundlagen der Privatisierungspolitik. Bad Godesberg 1961.

. . . Satzung der Volkswagenwerk Aktiengesellschaft in Wolfsburg. Abgedruckt in: Woischnik, B. (Hrsg.): Grundlagen der Privatisierungspolitik. Bad Godesberg 1961.

. . . Vertrag über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung und über die Einrichtung einer "Stiftung Volkswagenwerk". Anlage zum Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung vom 9. Mai 1960. In: Bundesgesetzblatt, Jg. 1960, Teil I, Nr. 23.

L e b e n s l a u f

Am 20. Juni 1936 wurde ich als Sohn des Diplom-Kaufmanns Dr. Joachim Hofmann und seiner Ehefrau Alwine, geb. Junge, in Berlin geboren. Meine Kindheit verbrachte ich in Kleinmachnow bei Berlin und auf der Insel Rügen. Nach der Rückkehr nach Berlin im Jahre 1947 besuchte ich die Malvida von Meysenbug-Schule in Berlin-Nikolassee, wo ich im Jahre 1955 nach Absolvierung des neusprachlichen Zweiges das Abitur bestand.

Mit dem Sommersemester 1955 begann ich an der Albert-Ludwig-Universität in Freiburg mein Studium der Volkswirtschaft.

Im Sommer 1956 widmete ich mich ausschließlich der Vervollkommnung meiner Kenntnisse der französichen Sprache durch Teilnahme an Spezialkursen für Ausländer an der Universität in Lyon.

Mein Studium der Volkswirtschaft nahm ich im darauf folgenden Wintersemester an der Freien Universität in Berlin wieder auf und beendete es im Wintersemester 1960/61 durch Absolvierung der Diplomprüfung für Volkswirte.

An der Freien Universität studierte ich insbesondere bei den Herren Professoren Arndt, Bülow, Hirsch, Kosiol, Münzner, Paulsen, Schultz und Thalheim.

Von Mai 1961 bis Dezember desselben Jahres war ich als wissenschaftlicher Assistent (m.d.W.b.) am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitische Forschung bzw. am Institut für Volkswirtschaftslehre bei Herrn Prof. Dr. Dr. Arndt tätig. Seit Beginn des Jahres 1962 bin ich am Institut für Weltwirtschaft als Assistent von Herrn Prof. Dr. Thalheim beschäftigt.

Berlin im Juni 1963